Ist der § 54 Abs. II der Geschäftsordnung für den Reichstag vom 31. März 1931 mit der Reichsverfassung vereinbar?

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Wilhelm Reibert
Oberfeldwebel beim Reichswehrministerium, z. Zt. Gerichtsreferendar
aus Himbach (Oberhessen).

Marburg 1933

Buchdruckerei von Joh. Hamel, Marburg

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 25. Januar 1933.

Berichterstatter: Professor Dr. jur., Dr. phil. F. Genzmer.

Inhaltsverzeichnis.

Abkürzungen:

a. a. O. S.	=	am angeführten Ort Seite . . . .
Art.	=	Artikel der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919.
a. M.	=	anderer Meinung.
Abs.	=	Absatz.
a. RV.	=	alte Reichsverfassung (vom 16. 4. 1871).
D. J. Z.	=	Deutsche Juristen-Zeitung.
GeschO	=	Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. 12. 1922 (Neufassung vom 31. 3. 1931).
h. M.	=	herrschende Meinung.
RG	=	Reichsgericht.
R. G. St.	=	Reichsgericht in Strafsachen.
R. G. Z.	=	Reichsgericht in Zivilsachen.
RReg	=	Reichsregierung.
R. G. Bl.	=	Reichsgesetzblatt.
RT	=	Reichstag
RV	=	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919.
RKanzler	=	Reichskanzler.
RMinister	=	Reichsminister
RPräs.	=	Reichspräsident
Sten. Ber.	=	Stenographen-Bericht des Reichstages.
St. G. Hof	=	Staatsgerichtshof.

Gliederung.

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 12. Aufl., Berlin 1930.

Anschütz-Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I, 1930

Bilfinger, Die Geschäftsordnung des Reichstages und die Grenzen des parlamentarischen Systems, (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Bd. II, Berlin und Leipzig 1931. Seite 439 ff.).

" Die Geschäftsordnung des Reichstages und ihre Änderung im Rahmen der Reichsverfassung. D. J. Z., 36. Jahrgang 1931, Spalte 393 ff.).

Braun, Das autonome Reichstagsrecht, Bem. 1914.

Breiholdt, Die Abstimmung im Reichstag (Archiv des öfftl. Rechts N. F. 10, 289 ff.).

v. Craushaar, Die Behandlung von Reichsratseinsprüchen im Reichstag und Geschäftsordnungsfragen (Archiv des öfftl. Rech s N. F. 10, 372 ff.).

Dondorf, Die rechtliche Natur der Geschäftsordnung und der Geschäftsgang im Deutschen Reichstag, Diss. Greifswald 1919.

Feller, Erschwerungen des Sturzes der Reichsregierung und der Landesregierungen ohne Änderung der Reichsverfassung (Abhandlungen zur Reichsverfassung, herausgegeben von Dr. Walter Jellinek, Heft 6, 1930).

v. Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Gebhard, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, München, Berlin und Leipzig 1932.

Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 8. Auflage, Berlin 1931.

Haagen, Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung mit besonderer Berücksichtigung der Geschäftsordnungen des preußischen Landtags und des Reichstags, Berlin 1929.

Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preußischen Staatsrechts, Bd. I, Berlin 1922.

Jellinek, (Georg), System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Auflage, Tübingen 1905.

" (Walter), Staatskunde, 2. Band, 2. Heft, 2. Auflage 1926, (Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde: erste Abteilung).

Kulisch, Die rechtliche Stellung der beiden Häuser des Österreichischen Reichsrats zur Geschäftsordnung. In der Festgabe für Laband, Staatsrechtliche Abhandlungen I, 1908.

Kühnemann, Die Änderung der Geschäftsordnung des Reichstags vom Rechtsstandpunkt. (Monatsschrift „Reich und Länder" V. Jahrgang, Heft 3, März 1931, Seite 89 ff.).

Külz, Die Reform der Geschäftsordnung des Reichstages. (Monatsschrift „Reich und Länder" V. Jahrgang, Heft 2, Februar 1931, Seite 38 ff.).

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Bd. I, Tübingen 1911.

Leonhard, Bürgerliches Recht (Lehrbuch in kurzen Sätzen) 2. Aufl. 1926.

Poetzsch-Heffter Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 3. Auflage, Berlin 1928.

Perels, Das autonome Reichstagsrecht, Berlin 1903.

" Geschäftsgang und Geschäftsformen des Reichstags. (In Anschütz-Thoma Bd. I, S. 449 ff.).

Stier-Somlo, Übersicht über die Zuständigkeit des Deutschen Reiches (in Anschütz-Thoma Bd. I, S. 407 ff.).
" Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin uud Leipzig 1924.
Schmitt, (Carl), Verfassungslehre, 1928.
Thoma, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems (in Anschütz-Thoma Band I, S. 503 ff.).
Walz, Staatsrecht 1931.
Wolgast, Die Kampfregierung, 1929.
Zschucke, Die Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente, Berlin 1928.
Entscheidung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 17./18. Februar 1930 (R. G. Z. 128, Anhang S. 46 ff.).
Entscheidung des Staatsgerichtshofs von Oldenburg v. 21. 4. 1919. (Archiv des öffentlichen Rechts N. F. 9, 224 ff.).
Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 17. 11. 1928. (Lammers-Simons, Band I, 172).
Stenograph. Berichte des Reichstags 1931 vom 5., 9. und 10. Februar, sowie Drucksache 5. Wahlperiode Nr. 698.

Kapitel I.

§ 1.

Die GeschO des RT's ist eine parlamentarische GeschO, d. h. sie regelt die Geschäfte eines Parlaments. Eine solche Ordnung haben nur die Staatsorgane, die wirkliche Parlamente darstellen, dagegen nicht die sog. quasiparlamentarischen Organe (wie z. B. der Reichsrat), da sie nicht Volksvertretungen sind und ihre Mitglieder nicht die Sonderrechte der Reichstags- und Landtagsabgeordneten genießen. Nach der RV sind als Parlamente anzusehen: 1. der Reichstag, 2. die Organe, die die RV in den Artikeln 36 bis 39 als „Landtage" bezeichnet, wobei es gleichgültig ist, welche Bezeichnung diese Organe nach den betreffenden Landesverfassungen führen. [1]).

Verfassungsrechtlich ausgedrückt, regelt die GeschO des RT's die Geschäfte der nach Art. 20 ff. RV gewählten Vertretung des deutschen Volkes. Wie sich schon aus der Bezeichnung „Geschäfts o r d n u n g für den Reichstag" ergibt, handelt es sich hier um die Ordnung, d. h. die Regelung der Geschäfte des deutschen Parlaments. Diese umfaßt neben den Vorschriften über die innere Organisation des RT's, der näheren Begrenzung seiner Rechte und Pflichten, vor allem Bestimmungen über die Art und Weise, wie die Volksvertretung die ihr von der RV zugewiesenen Aufgaben zu erledigen hat. So z. B. schreibt die GeschO vor, wie bei Verhandlungen im Parlament vorzugehen ist, wie Beratung und Beschlußfassung vonstatten zu gehen haben und wie die inneren Verwaltungsangelegenheiten der Kammer zu ordnen sind. Hervorzuheben ist, daß die GeschO des RT's auch die Ordnungsgewalt gegenüber Parlamentsmitgliedern, Regierungsvertretern und Zuhörern mitumfaßt.

Der kurze Ueberblick über den Inhalt der GeschO läßt bereits ihren Zweck erkennen, der darin besteht, daß durch sie ein geordnetes Verhandlungsverfahren bei Erledigung der Parlamentsgeschäfte herbeigeführt werden soll. Mit Hilfe der GeschO sollen also Unklarheiten über den Gang des Verfahrens im Parlament, Hemmungen und Störungen desselben vermieden werden. Darüber hinaus verfolgt die GeschO noch den Zweck, die parlamentarischen Sachverhandlungen zu vereinfachen und unnötige Debatten und Abstimmungen über Verfahrensfragen zu verhüten. Die GeschO des RT's dient somit ausschließlich formellen Zwecken und stellt eine Sammlung technischer „Schlüssel" dar für die Erledigung der Parlamentsgeschäfte.

Es wäre aber eine vergebliche Mühe, wollte man in der „Geschäftsordnung für den Reichstag", die sich der RT auf Grund des Art. 26 Satz 2 RV selbst gegeben hat, all' die formellen Hilfsmittel

---

[1]) Näheres siehe Haagen a. a. O. S. 1 ff.

suchen, die der RT bei Erledigung seiner Aufgaben anwendet. Dies wäre schon deshalb unmöglich, weil die nach Art. 26 Satz 2 RV erlassene „GeschO für den RT" nur einen Ausschnitt aus der „GeschO des RT's dem Inhalt nach" darstellt und sich diese aus mannigfachen Vorschriften und Bräuchen zusammensetzt. Man versteht daher unter der „GeschO des RT's" oder „für den RT dem Inhalt nach" nicht nur die nach Art. 26 Satz 2 RV von RT selbst erlassenen „GeschO der Form nach", sondern den Inbegriff aller Normen und Bräuche, die das Parlament bei seinem Geschäftsverfahren zu beobachten hat, wobei es gleichgültig ist, ob die Norm durch Gesetz, der sog. eigentlichen GeschO oder durch Gewohnheitsrecht vorgeschrieben ist. Daraus geht hervor, daß die inhaltlichen Geschäftsordnungsvorschriften verschiedenen Ursprungs sein können. Im einzelnen sind folgende Quellen zu unterscheiden:

a) Die Hauptquelle bildet die sog. eigentliche GeschO, die sich der RT nach Art. 26 Satz 2 RV selbst zu geben hat.
b) Alsdann sind die Vorschriften zu nennen, die in der RV für das Geschäftsverfahren des RT's bereits gegeben sind. Sie lassen sich nach inhaltlichen Merkmalen in zwei Gruppen teilen, und zwar in solche:
   1. die das Parlament von der Tätigkeit anderer Staatsorgane ausnehmen und seine Beziehungen nach außen regeln, wie z. B. die Artikel 25, 27, 28, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40 und 40 a;
   2. in Organisationsbestimmungen, wie die Artikel 29, 32 und 36.

Die RV geht in dieser Regelung weiter als ihre Vorgängerin, die lediglich in den Artikeln 22 und 28 zwei besondere Vorschriften getroffen hatte[1]) und im übrigen im Art. 27 aussprach, daß der RT seinen Geschäftsgang und seine Disziplin selbst zu regeln hatte. Wenn die heutige RV auch mehr Einzelbestimmungen über das Geschäftsverfahren getroffen hat, so bringt sie, wie v. Freytagh-Loringhofen[2]) zutreffend feststellt, dadurch doch wenig Neues, da vieles, was heute in der Verfassung im einzelnen geregelt ist, bereits früher geltendes Recht war, sich auch, nach den Worten des genannten Schriftstellers, „zum großen Teil aus der Natur der Sache selbst ergibt".

c) Als weitere Quelle für Geschäftsordnungsvorschriften ist das „Gewohnheitsrecht", die sog. „Hausobservanz" anzuführen[3]). Sie wird zwar von v. Mohl[4]) geleugnet, im übrigen aber von der Mehrheit im Schrifttum, sogar teilweise als selbstverständlich angenommen[5]. Sie bildet

[1]) Art. 22 über Oeffentlichkeit; Art. 28 über Beschlußfassung.

[2]) a. a. O. S 106

[3]) Giese, a. a. O S. 96 nennt das Gewohnheitsrecht „Hausobservanz". Diese Bezeichnung verdient den Vorzug vor der Benennung „Observanz", da sie eine kennzeichnende ist.

[4]) In den „Kritischen Erörterungen über die Ordnung und Gewohnheit des Deutschen Reichs" (Zeitschrift f. d gesamte Staatswissensch. Bd. 31 vom Jahre 1875, S. 415).

[5]) siehe Haagen a. a. O. S. 18; Perels in Anschütz-Thoma Bd. I a. a. O. S. 449 f.; Zschucke a. a. O. S. 7 u. a.

sich außerhalb der vom RT selbst gegebenen GeschO. Wie dem Gesetzesrecht das Gewohnheitsrecht zur Seite tritt, so tritt parallel diesem die „Hausobservanz" neben die vom RT beschlossene GeschO [1]) [2]).

Für die Bildung der „Hausobservanz" müssen aber dieselben Voraussetzungen gefordert werden, wie für das Gewohnheitsrecht; also: dauernde Übung und Rechtsüberzeugung (besser nach Leonhard [3]): „mit dem Willen, daß es Recht sei") [4]).

d) Eine erheblich größere Rolle als die „Hausobservanz" spielen die zahlreichen Parlamentsbräuche. Es sind meist alte Gepflogenheiten des Parlaments, die es bei seinem Verfahren beobachtet; und man wird sich deshalb nur aus schwerwiegenden Gründen von ihnen entfernen.

e) Schließlich hat noch eine ganze Reihe von Geschäftsordnungsvorschriften ihren Ursprung in folgenden Gesetzen: Dem Gesetz über die Befriedigung der Gebäude des RT's und der Landtage vom 8. 5. 1920; den Gesetzen über die Entschädigung der Mitglieder des RT's; der gemeinsamen GeschO der Reichsministerien (besonderer Teil) vom 1. 5. 1921 (§§ 13 bis 24) und allenfalls noch in den §§ 105 ff. des Strafgesetzbuches.

§ 2.

Wie der Überblick zeigt, ist die „GeschO des RT's dem Inhalt nach" ein nach Herkunft, Entstehungsweise usw. vielseitiges Gemisch. Es kann daher nicht wundernehmen, daß die Wissenschaft dazu übergegangen ist, zwischen zwei Gruppen von Geschäftsordnungsbestimmungen zu unterscheiden. Die Teilung nahm man nach verschiedenartigen Merkmalen vor.

So wurde zunächst im Staatsrecht vor 1918 namentlich von süddeutschen Staatsrechtslehrern [5]) zwischen einer inneren und äußeren GeschO unterschieden. Zur ersteren rechnete man diejenigen Vorschriften, die lediglich die innere Organisation der Kammer betrafen und zur zweiteren alle Bestimmungen, die die Beziehungen der Kammer zu anderen Staatsorganen (nach außen) regelten.

Die neuere Wissenschaft ist von dieser Teilung abgegangen, nimmt aber eine dahingehend vor, daß zwischen einer GeschO im engeren und eigentlichen Sinne (wobei enger und eigentlich als ein Begriff

---

[1]) So auch Breitholdt a. a. O. S. 296.

[2]) Die Hausobservanz darf nicht mit den Bräuchen des Parlaments verwechselt werden; diesen mangelt der Rechtsnormcharakter, wenn sie auch durch Übung zum Recht werden können.

[3]) a. a. O. S. 6

[4]) Die Grenze zwischen der Hausobservanz und den Parlamentsbräuchen ist sehr flüssig. Perels in Anschütz-Thoma a. a. O. Bd. I S. 449 f. nimmt hierzu wie folgt Stellung: „Wenn irgendwo, so sind hier die Grenzen zwischen Übung und Observanz flüssig".

[5]) Siehe Haagen a. a. O. S. 3; insbesondere Fußnote 4.

gelten sollen!) und einer im weiteren Sinne unterschieden wird[1]). Nach ihr ist die GeschO im engeren und eigentlichen Sinne, nach Haagen[2]) „der Inbegriff derjenigen Bestimmungen, die sich das Parlament selbst gegeben hat und die eine formelle Aufzeichnung gefunden haben". Zschucke[3]) stimmt mit der Ansicht Haagens überein, macht aber noch eine feinere Unterscheidung hinsichtlich des zweiten Merkmals dahingehend: „. . . . und die in ihrer Gesamtheit unter dem Titel „Geschäftsordnung" schriftlich festgelegt, kodifiziert sind"; es ist also die GeschO der Form nach. Die GeschO im weiteren Sinne sieht die h. M. in der Gesamtheit derjenigen Regeln, die von einer bestimmten parlamentarischen Körperschaft bei Erledigung der ihr durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu beobachten sind. Dies wäre also die GeschO dem Inhalt nach und es besteht somit hier genau dieselbe Gliederung wie bei dem Begriff des Gesetzes.

Unter Zugrundelegung der Unterscheidung der h. M. käme man bei dem § 54 Abs. II vorliegender Aufgabe zu folgendem Ergebnis:

a) Einerseits stellt er, was sich aus seinem Wortlaut und Inhalt ergibt, eine Bestimmung dar, die vom RT auf Grund der ihm vom Art. 54 RV zugewiesenen Aufgabe (Vertrauensfrage!) zu beobachten hat[4]) und fällt somit unter die GeschO des RT's im weiteren Sinne.

b) Andererseits erfüllt er auch die Bedingungen, zur GeschO im engeren und eigentlichen Sinne gezählt zu werden. Er ist 1. wie schon der Vorspruch der sog. GeschO für den RT vom 12. 12. 1922 bezw. 31. 3. 1931 zeigt: „Der Reichstag gibt sich nach Art. 26 der Verfassung des Deutschen Reiches folgende Geschäftsordnung", vom RT selbst beschlossen und hat 2. die von Haagen[5]) geforderte schriftliche Aufzeichnung gefunden. Auch die feinere Voraussetzung, die Zschucke[6]) fordert, kann als erfüllt angesehen werden; denn die Gesamtheit der Normen, denen § 54 Abs. II angehört, ist unter dem Titel „Geschäftsordnung" festgelegt.

Nach der h. M. gehört somit § 54 Abs. II zur GeschO des RT's im engeren und eigentlichen Sinne und ist gleichzeitig ein Bestandteil der GeschO im weiteren Sinne.

---

[1]) Siehe Haagen a. a. O. S. 3; Zschucke a. a. O. S. 7; Dondorf Diss. „die rechtliche Natur der Geschäftsordnung und der Geschäftsgang im Deutschen Reichstag", Greifswald 1919, S. 5; Braun a. a O. S. 11.

[2]) a. a. O. S. 3.

[3]) a. a. O. S 7.

[4]) Die Frage, ob ein Parlament an seine sich selbst gegebene oder „übernommene" GeschO gebunden ist, wird hierbei bejahend unterstellt (Siehe Seite 15 dieser Arbeit).

[5]) a. a. O. S. 3.

[6]) a. a. O. S. 7.

Abgesehen von diesem, nicht befriedigenden Resultat erscheint aber auch die Unterscheidung der h. M. aus folgenden Gründen als glücklich [1]).

Schon terminologisch sind die Worte im „engeren" und „eigentlichen" Sinne zu beanstanden. Was unter einer GeschO im engeren Sinne zu verstehen ist, ist vielleicht noch verständlich; nämlich: man meint damit die GeschO, die sich das Parlament selbst gibt und will vielleicht auf Grund der Ermächtigung des Art. 26 Satz 2 RO eine ihr im Vergleich mit den anderen Geschäftsordnungsvorschriften eigentümliche nähere Beziehung zur RV ausdrücken. Vielleicht sieht man in der Bezeichnung „Geschäftsordnung", die die RV im Artikel 26 Satz 2 gebraucht, eine Begründung für die h. M., oder man will mit der „GeschO im engeren Sinne" eine nähere Beziehung zu ihrem Schöpfer, dem Parlament, zum Ausdruck bringen. Andere Begründungen sind für die Benennung nicht sichtbar.

Die Bezeichnung „GeschO im engeren Sinne" ist aber auch kein scharf umrissener juristischer Begriff. Er ist unklar und sagt ferner über das Wesen usw. der sog. „GeschO im engeren Sinne" in keiner Weise etwas aus.

Noch weit mehr treffen die vorstehenden Entgegenhaltungen bei der „GeschO im eigentlichen Sinne" zu. Allein der Ausdruck: „GeschO im eigentlichen Sinne" wirft als logische Folgerung die Frage auf nach der „GeschO im uneigentlichen Sinne". Daß dies widerspruchsvoll ist, bedarf keiner Erläuterung. Das Wort „eigentlich" steht auf der gleichen Stufe wie der Ausdruck „an sich", der auch für die Rechtswissenschaft ungeeignet ist und zu vielen Unklarheiten führt (und geführt hat [2]).

Ferner: bezeichnet man die GeschO, die das Parlament sich selbst gegeben hat, als „GeschO im eigentlichen Sinne", so sagt man damit, daß die anderen Geschäftsordnungsbestimmungen gar keine richtigen seien, oder zum mindesten, man erweckt dadurch die Vorstellung, als ob die außerhalb liegenden Geschäftsordnungsvorschriften solche minderen Grades seien. Daß dies unrichtig ist, ergibt sich allein aus dem Hinweis auf die Geschäftsordnungsbestimmungen, die die RV selbst gegeben hat, die aber solche ersten Grades darstellen.

In ähnlicher Weise verhält es sich mit dem Begriff der „GeschO im weiteren Sinne". Auch er ist unklar und nichtssagend.

Es gilt daher, im folgenden eine geeignetere Unterscheidung innerhalb der Geschäftsordnungsvorschriften des RT's zu finden. Hierbei

---

[1]) Ebenso kann nicht die Unterscheidung, die Walz a. a. O. S. 332 innerhalb der Geschäftsordnungsbestimmungen des RT's trifft, als „vollkommene Regelung" angesehen werden, obwohl sie genauer ist. Walz unterscheidet zwischen der „Gesamtheit der die Organisation und den Geschäftsgang des RT's normierenden Rechtsregeln (GeschO im materiellen Sinne). Solche sind in der RV selber, in Reichsgesetzen, z. B. dem Befriedigungsgesetz von 1920, sowie in der GeschO im engeren Sinne enthalten. Diese letztere ist die GeschO im formellen Sinn".

[2]) Siehe z. B. Leonhard a. a. O. S. 54.

ist zu beachten, daß die Benennungen der Natur der Sache entsprechen und nach Möglichkeit über Eigenschaften der Geschäftsordnungsvorschriften selbst aus sagen.

Unter diesen Gesichtspunkten erscheint es angebracht, es bei der Unterscheidung darauf abzustellen, ob die betreffende Geschäftsordnungsvorschrift vom RT selbst und mit einfacher Stimmenmehrheit beschlossen, außer acht gelassen, geändert und aufgehoben werden kann. Vorschriften, die diesen Voraussetzungen genügen, kann man als einfache Geschäftsordnungsvorschriften bezeichnen und ihre Gesamtheit als einfache GeschO.

Diese Bedingungen würden nur erfüllt von den Geschäftsordnungsvorschriften, die sich das Parlament nach Art. 26 Satz 2 RV selbst zu geben hat; denn alle anderen können:

a) vom RT entweder überhaupt nicht geändert usw. werden, z. B. die „Hausobservanz" [1]) oder
b) nur mit erschwertem Mehrheitsbeschluß, wobei an die Vorschriften der RV zu denken ist, oder
c) nur unter Beteiligung eines anderen Organs, z. B. Gesetze, oder
d) nur von einem anderen Organ allein, z. B., §§ 13 bis 24 der gemeinsamen GeschO für die Reichsministerien. Da diese Geschäftsordnungsvorschriften entweder außerhalb des Machtbereiches des RT's zustandekommen oder dessen alleinigen Einwirkung entzogen sind oder nur mit erschwertem Mehrheitsbeschluß geändert werden können, kann man sie als strenge Geschäftsordnungsvorschriften bezeichnen. Die Parlamentsbräuche, die keine Vorschriften im Sinne einer Geschäftsordnungsvorschrift darstellen, scheiden bei dieser Unterscheidung als selbständige Gruppe aus.

Nach der vorgeschlagenen Teilung ist zu unterscheiden zwischen:

a) einfachen Geschäftsordnungsvorschriften, wobei es gleichgültig ist, ob sie schriftlich festgelegt sind oder nicht,
b) strengen Geschäftsordnungsvorschriften,
c) Parlamentsbräuchen.

Den Inbegriff aller einfachen Geschäftsordnungsnormen bezeichnet man zweckmäßiger Weise als einfache GeschO. Die Bezeichnung „einfache" ist aber auch aus Gründen der Zweckmäßigkeit den vom RT in ihrer Gesamtheit „beschlossenen„ oder vom vorhergehenden Parlament „übernommenen" einfachen Geschäftsordnungsvorschriften beizulegen und insbesondere deshalb, weil die Bezeichnung „GeschO für den RT" ungenau ist; denn man legt damit einem Teil dieser Vorschriften dieselbe Bezeichnung bei, die nur der Gesamtheit dieser Normen zukommt.

Die zvorgeschlagenen Benennungen haben gegenüber denen der h. M. den Vorug, daß sie genauer sind und über die Herkunft, Autorität

[1]) d. h. ein als Hausobservanz geltender Grundsatz kann dadurch geändert werden, daß eine abweichende Vorschrift in die „einfache GeschO" aufgenommen wird; damit aber hört dann diese Vorschrift auf, Bestandteil der Hausobservanz zu sein.

und Änderungsmöglichkeit der betreffenden Normen zugleich aussagen. Vor allem aber bieten sie die Möglichkeit, eine in Frage stehende Bestimmung im Rahmen der gesamten GeschO näher zu bestimmen.

Die Nutzanwendung vorstehender Unterscheidung läßt erkennen, daß § 54 Abs. II vorliegender Aufgabe eine einfache Geschäftsordnungsvorschrift ist. Sie ist, wie aus dem Vorspruch der vom TR mit Datum vom 12. 12. 1922 bezw. 31. 3. 1931 veröffentlichten (einfachen) GeschO für den RT hervorgeht, vom Parlament selbst beschlossen und hat somit alle Eigenschaften, die vorstehend von einer einfachen Geschäftsvorschrift gefordert wurden. Im Rahmen der parlamentarischen GeschO des RT's gehört daher § 54 Abs. II diesen Bereich an.

Kapitel II.

§ 3.

Der Erlaß der einfachen GeschO wird durch Art. 26 Satz 2 RV dem RT ausdrücklich gestattet. Die RV läßt also hier bewußt eine vom RT auszufüllende Lücke oder mit a. W., sie verzichtet auf eingehende Regelung der inneren Angelegenheiten des Parlaments zu Gunsten des RT's.

Juristisch handelt es sich im Art. 26 Satz 2 RV um eine verfassungsrechtliche Ermächtigung, wodurch dem RT das Recht der sog. Parlamentsautonomie eingeräumt wird. Hierbei ist es allerdings fraglich, ob der RT eigene Rechte haben kann, oder mit a. W es taucht die Frage auf, welche Rechtsnatur dem Reichstag zuzusprechen ist.

Nach der herrschenden Anschauung [1]), der beizutreten ist, ist der RT ein einheitliches, körperschafts ähnliches Organ des Reiches, der Repräsentant des deutschen Volkes. Er ist keine privatrechtliche Vertretung im Sinne des BGB, sondern eine organische, bei der die selbständige Existenz des Repräsentierten das Wesentliche ist. Eine Körperschaft im Rechtssinne, der Rechtsfähigkeit zukäme, ist er nicht. Nach der Verfassung steht ihm eine ganze Anzahl von Rechten zu: z. B. die Rechte der Art. 24 Abs. II, 26, 28, 33 und 34, was zu dem Schluß führt, daß der Besitz von Rechten mit seiner Eigenschaft als Reichsorgan nicht im Widerspruch stehen kann [2]).

Gebhardt [3]) bestreitet allerdings, daß die Ermächtigung des Art. 26 Satz 2 ein Recht des RT's darstelle. Er behauptet vielmehr, es handele sich nur um eine Frage der Zuständigkeit [4]). Diese Auffassung kann aus folgenden Gründen nicht geteilt werden:

---

[1]) Stier-Somlo in Anschütz-Thoma a. a. O. Bd. I S. 382 ff. Walz a. a. O. S. 333.

[2]) Uebereinstimmend. Stier-Somlo in Anschütz-Thoma a a. O. Bd. I S. 385.

[3]) a. a. O. S. 186.

[4]) Auch nimmt er Bezug auf Hatschek a. a. O. S. 430 ff. und erklärt sich mit ihm in vielen Punkten einverstanden, obwohl Hatschek auf S. 430 von einem Recht der parlamentarischen Körperschaft zur Regelung seines Geschäftsganges spricht.

a) Sie widerspricht dem Art. 26 Satz 2 RV, wonach unzweifelhaft der RT das Recht hat, sich seine einfache GeschO zu geben, zumal es sich um die Ausgestaltung der Organschaft handelt.
b) Die Beleihung des RT's mit anderen Rechten seitens der RV (siehe oben!) spricht dafür, daß es sich auch hier um ein Recht handelt.
c) Schließlich ist aus der Verpflichtung des RT's, sich seine einfache GeschO geben zu müssen, auch auf das Gegenteil zu schließen. Es ist daher die Ansicht von Giese[1]) als richtig anzuerkennen: „Die GeschO zu beschließen, ist der RT berechtigt und verpflichtet[2]).“

Staatsrechtlich bedeutet die Delegation des Art. 26 Satz 2 RV keine Neuerung, da der Art. 27 Satz 2 a. RV dieselbe, wenn auch mit anderen Worten vollzog[3]). Die dem RT gestattete Parlamentsautonomie ist über die früheren preußischen Verfassungen in das Verfassungsrecht des Reiches gelangt. Wie Haagen[4]) nachweist, läßt sie sich über Art. 78 der preuß. Verfassung v. 31. 1. 1850, Art. 77 der oktroyierten preuß. Verfassung v. 5. 12. 1848 bis zum § 60 des preuß. Verfassungsentwurfes v. 20. 5. 1848 verfolgen. Doch liegt hier nicht ihr Anfang; dieser befindet sich vielmehr, dem Vordringen des franz. Konstitutionalismus rückwärts folgend[5]), für den Kontinent gemeinsam mit der „kontinentalen Wurzel der modernen Volksvertretung“[6]) in der franz. Verfassung vom 3. 9. 1791. Der Ursprung liegt jedoch in England, und als Urheber der Parlamentsautonomie gibt Jeremias Bentham mit seinem Werk: „Tactique des Assemblées politiques délibérantes.“

Die RV hält somit im Art. 26 Satz 2 an einer Tradition fest und schafft dadurch zugleich die verfassungsrechtliche Grundlage für die Parlamentsautonomie. Ihr Ausfluß ist die einfache GeschO für den RT, die ebenso wie jene im Art. 26 Satz 2 ihre verfassungsrechtliche Stütze findet.

§ 4.

Im vorliegenden Fall hat der RT von seinem Recht der sog. Parlamentsautonomie Gebrauch gemacht und in der Bekanntmachung vom 31. 3. 1931 den § 54 Abs. II der (einfachen) GeschO für den RT erlassen. Mithin gilt es zu prüfen, ob der Erlaß rechtmäßig erfolgt ist.

---

[1]) Giese a. a. O. S. 96.
[2]) Ebenso Breitholdt a. a O. S. 293, Haagen a. a. O. S. 2.
[3]) Art. 27 Satz 2 a. RV lautet. „Er“ (der RT) „regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch die GeschO . .“, was inhaltlich dem Art. 26 Satz 2 der heutigen RV entspricht.
[4]) a. a. O. S. 5 ff.
[5]) Ueber die belgische Verfassung von 1831, die „charte constitutionelle“ Ludwigs XVIII. von 1814 und die Verfassungen zur Regierungszeit Napoleons I.
[6]) Haagen a. a. O. S. 8.

A. Nach dem Sten. Ber. des RT's v. 9. 2. 1931 S. 781 ff. wurde § 54 Abs. II als Aenderung der (einfachen) GeschO für den RT v. 12. 12. 1922 in diese eingefügt. Daher entsteht zunächst die Frage (wobei als bejahend unterstellt wird, daß das Parlament an seine gegebene oder „übernommene" einfache GeschO gebunden ist): gestattete die GeschO von 1922 nachträgliche Aenderungen?

Die Frage ist mit folgender Begründung zu bejahen:

1. Aus dem in der Literatur und in der Praxis anerkannten Grundsatz [1], daß jedes Parlament volle Freiheit in der Gestaltung seiner einfachen GeschO hat, ergibt sich, daß es auch jederzeit diese Normen ergänzen und abändern kann. Hierbei ist aber zu beachten, daß besondere Vorschriften, die für Aenderungen, Ergänzungen usw. in der betreffenden GeschO enthalten sind, eingehalten werden [2]). Diese Forderung ergibt sich aus der bindenden Kraft der einfachen GeschO, die einerseits auf der verfassungsrechtlichen Ermächtigung, andererseits auf dem vom Parlament gefaßten Beschluß beruht.
2. Fast ausnahmslos gestatten die Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente nachträgliche Aenderungen noch dadurch, daß sie entweder eine solche Bestimmung ausdrücklich enthalten oder sogar Sondervorschriften für Aenderungen vorsehen. So z. B enthalten die einfachen Geschäftsordnungen der Landtage von Baden (§ 90 Abs. II), Hessen (§ 83), Württemberg (§ 83) und Oldenburg (§ 82) solche Bestimmungen. Sie fordern für Aenderungen einen erschwerten Mehrheitsbeschluß ($^2/_3$ Mehrheit der Anwesenden). Eine mehrfache Beratung (2. Lesung des Abänderungsvorschlages schreiben vor: die Geschäftsordnungen der Hamburger (§ 82) und Lübecker Bürgerschaft (§ 56), sofern der Beschluß in erster Lesung nicht $^2/_3$ Mehrheit gefaßt ist [3]).
3. Die GeschO für den RT von 1922 enthält zwar keine besonderen Vorschriften für Aenderungen, doch können nach § 120 Änderungsanträge auch vom Geschäftsordnungs-Ausschuß ausgehen, woraus hervorgeht, daß auch sie nachträgliche Aenderungen gestattet.

   Die Aenderungsanträge selbst unterliegen, jenachdem, ob ein Ur- oder Ausschußantrag vorliegt, den für die betreffendenden Anträge gegebenen Vorschriften. Im übrigen ist bei ihnen nach dem erwähnten Grundsatz „der Freiheit der Parlamente über ihre einfache GeschO" zu verfahren [4]), woraus sich ergibt, daß für die Beschlußfassung über einen Aenderungsantrag Art. 32 RV maßgebend ist.

B. Nach den vorstehenden Voraussetzungen ist zu prüfen, ob das Verfahren bei Erlaß des § 54 Abs. II rechtmäßig gewesen ist:

---

[1]) Laband a. a. O. S. 344; Haagen a. a. O. S. 41, dort auch weitere Literatur.

[2]) so auch Haagen a. a. O. S. 50 ff.

[3]) weitere Beispiele siehe Haagen a. a. O. S. 51 ff.

[4]) Uebereinstimmend: Haagen a. a. O. S. 51.

1. Ein Antrag, ihn einzufügen und den bisherigen § 54 Abs. II zu ändern wurde laut Drucksache des RT's, V. Wahlperiode 1930 Nr. 698 (Antrag Dr. Bell und Genossen) aus der Mitte des RT's eingebracht. Es war ein Urantrag, der auch als solcher nach § 50 der GeschO von 1922 behandelt wurde.
2. Laut Sten. Ber. des RT's v. 9. 2. 1931 S. 827 erfolgte entsprechend dem Art. 32 RV ordnungsmäßige Abstimmung über den Antrag, wodurch er als angenommen galt.
3. Am 31. 3. 1931 wurde die jetzige Fassung des § 54 Abs. II im RGBL. II S. 221 veröffentlicht, obwohl eine solche Bekanntgabe weder Voraussetzung für seine Rechtmäßigkeit noch Gültigkeit ist. Die Veröffentlichung beruht lediglich auf Zweckmätzigkeitserwägungen und ist nicht zu beanstanden. (Nach vielfach vertretener Meinung sieht man in dem Abdruck im RGBl. lediglich eine Privatarbeit des Reichstagsbüros; siehe von Craushaar a. a. O. S. 389).

Da die einfache GeschO und demgemäß auch ihre Einzelbestimmungen weder Gesetz noch Verwaltungsverordnung sind [1]), erlangen sie nicht erst mit der Verkündung Gültigkeit, sondern bereits mit der Beschlußfassung [2]), soweit nicht ein anderer Zeitpunkt für ihr Inkrafttreten bestimmt ist. Eine abweichende Regelung fehlt bei Erlaß des § 54 Abs. II, wodurch er mit der Beschlußfassung zum rechtmäßigen Bestandteil der einfachen GeschO für den RT geworden ist.

C. Allerdings scheint die Art des Zustandekommens des § 54 Abs. II Fragen des parlamentarischen Systems der RV zu berühren, und das Zustandekommen des Antrags auf seine Einfügung könnte verfassungsrechtliche Bedenken auftauchen lassen. Daher soll diese Frage untersucht werden.

Eingeführt wurde § 54 Abs. II im Rahmen der sog „Parlamentsreform" [3]). Diese hatte nicht, wie teilweise behauptet wurde [3]), eine Reform des in der RV verankerten Parlamentsrechtes zum Gegenstand, sondern allein eine Abänderung der einfachen GeschO [4]). Es war aber, nach Bilfinger [5]) „kein Geheimnis" daß der wirkliche Anteil der Regierung an der geplanten Aktion über die Rolle sympathisierenden Gutheißung weit hinausging". Auch bedeutet die Aenderung der einfachen GeschO, als „Parlamentsreform" gedacht, ein Novum ohne Beispiel in der Geschichte des deutschen Verfassungswesens.

Im RT der Wahlperiode 1930/31 war an Stelle der bis

---

[1]) Siehe Seite 18 ff dieser Abhandlung.

[2]) d. h. mit dem Zeitpunkt, in dem sie der Reichstagspräsident f. d RT beschlossen erklärt.

[3]) Siehe D. J. Z. 1931 S 6 ff; 394 ff, 531 ff; Berl. Börsenzeitg. 1931 Nr. 76; Artikel des Reichstagspräs. Löbe im Vorwärts v. 17. u. 24. 1. 31; Rede des Reichskanzl. v. 5. 2. 31; (Sten. Ber. des RT's S. 682); Kühnemann a. a. O. S. 89; Sten. Ber. v. 9. 2. 31 S. 791 ff.

[4]) Uebereinstimmend: Külz a. a. O. S. 38.

[5]) a. a. O. S. 439.

dahin gewohnten Parteizersplitterung eine, wenn auch nur einfache Mehrheit und eine Minderheit getreten. Die Mehrheit leistete der parlamentarischen Regierung Gefolgschaft, wodurch die namentlich in der konstitutionellen Monarchie gewohnte Lage, in der das Parlament in der Regierung einen feindlichen Gegenspieler sah, ins Gegenteil umschlug, und das Parlament in seiner Regierung einen Führer erhielt. Die Regierung nützte diesen Umstand aus, um die Hilfe der Mehrheit durch die Reform der einfachen GeschO ihre Stellung zu festigen [1]). Gegen den Umschwung der parlamentarischen Praxis ist nichts zu sagen, da die bisher geübte dem wirklichen Sinne des parlamentarischen Systems widersprach. Es könnte aber bedenklich erscheinen, was Kühnemann [2]) berichtet und was sich in amtlichen Unterlagen z. T. bestätigt [3]), daß mit dem Abänderungsantrag der Geschäftsordnungsausschuß ebensowenig wie das Präsidium des RT's befaßt worden ist, sondern, daß er vielmehr unter Ausschaltung der in diesen mitvertretenen Opposition nur in interfraktionellen Besprechungen der Mehrheit unter Beteiligung der Regierung vorher vereinbart worden ist [4]). Dieses Verfahren, insbesondere die Beteiligung der Regierung [5]) scheint nicht recht mit dem anerkannten Grundsatz im Einklang zu bringen zu sein, wonach dem RT volle Freiheit im Setzen seiner (einfachen) GeschO zugebilligt ist. Auch ist es allgemein anerkannt, daß weder RReg noch ein sonstiges Organ ein Wirkungs- und Einspruchsrecht beim Erlaß von einfachen Geschäftsordnungsbestimmungen haben [6]). Es taucht daher die Frage auf: umfaßt das dem RT nach Art. 26 Satz 2 zugewiesene Recht lediglich die Beratung und die Beschlußfassung der einfachen GeschO im Parlament als solchem oder auch alle Vorbereitungshandlungen dazu? Schon aus der Erwägung heraus, daß Art. 26 Satz 2 nur den RT und nur ihn ermächtigt, wird man zu bejahen haben, daß alle Handlungen gleichgültig welcher Art, die sich auf die einfache GeschO beziehen, Angelegenheiten des Reichstags sind. Daher erscheint es bei oberflächlicher Betrachtung, als ob die Beteiligung der RRg an den Vorbereitungshandlungen ein Verstoß gegen Art. 26 Satz 2 RV darstellten. In Wirklichkeit aber ist diese Ansicht irrig; denn mit der Einbringung des Antrags auf Einfügung des § 54 Abs. II im Plenum des RT's hatte es der RT in der Hand, dem Antrag stattzugeben oder ihn scheitern zu lassen. Daß auch in der Vollversammlung über ihn lebhaft debattiert worden

---

[1]) Insbesondere galt es der Regierung, größeren Einfluß auf die Gestaltung des Haushaltsplanes zu gewinnen. Siehe Bilfinger a. a. O. S. 440 ff.

[2]) a. a. O. S. 89.

[3]) siehe Sten. Ber. des RT's v. 9. 2. 31 S. 791 ff.

[4]) Die Art dieses Zustandekommens hat zu ungewöhnlicher Aufpeitschung der Parteileidenschaft geführt und hat harte Gegensätze hervorgerufen. Siehe z. B. Sten. Ber. v. 9. 2. 31 S. 791 ff.

[5]) Siehe auch Rede des Abg. Graef, Sten. Ber. v. 9. 2. 31 S. 794.

[6]) Laband a. a. O. S. 344.

ist, also der RT in jeder Beziehung zu dem Antrag Stellung genommen hat, beweist der Sten. Ber. vom 9. 2. 1931. Es ist daher gleichgültig, durch welche Mitwirkung der Antrag zustandegekommen ist oder wer ihn formuliert hat; denn durch die Einbringung aus der Mitte des RT's, wie es durch Dr. Bell und Genossen geschehen ist, war er zu einer reinen internen Angelegenheit des RT's geworden. Es kann daher von einem Verstoß gegen Art. 26 Satz 2 RV keine Rede sein. Zur Erhärtung dieser Auffassung wird ferner angeführt, daß bisher noch niemand die Ansicht vertreten hat, daß z. B. Reichstagsbeschlüsse, deren Anträge von Außenstehenden, z. B. Sachverständigen usw. abgefaßt wurden, deshalb fehlerhaft seien, weil bei der Abfassung des Antrags andere Personen, als dazu berufene mitgewirkt hätten.

Zusammenfassend wird somit festgestellt, daß § 54 Abs. II der einfachen GeschO für den RT formell mit der RV vereinbar ist.

Kapitel III.

§ 5.

Um prüfen zu können, ob § 54 Abs. II mit der RV inhaltlich vereinbar ist, muß das rechtliche Verhältnis zwischen der einfachen GeschO und der Verfassung klargestellt werden.

Die Rechtsnatur der einfachen GeschO für den RT ist in der Literatur heftig umstritten. Die verschiedenen Auffassungen darüber lassen sich in drei Hauptgruppen teilen:

Die erste bezeichnet die einfache GeschO als eine „Verordnung", und zwar wird sie entweder als Verwaltungsverordnung konstruiert [1]) oder als Rechts- und Ausführungsverordnung [2]), oder als eine gemischte Rechts- und Verwaltungsverordnung [3]). Dieser Ansicht ist zunächst entgegenzuhalten, daß, wenn man die einfache GeschO eine „Verordnung" nennt, man diesen Begriff in einem vom üblichen abweichenden Sinne insofern gebraucht, als der einfachen GeschO eine Selbstbindung eigen ist.

Der Auffassung, in der GeschO eine Verwaltungsverordnung zu sehen, steht entgegen, daß 1. der RT kein Organ der vollziehenden Gewalt ist, 2. Verwaltungsverordnungen keiner besonderen gesetzlichen oder gar verfassungsmäßigen Ermächtigung bedürfen, 3. es außer Zweifel steht, daß die einfache GeschO auch eine Reihe von Rechtssätzen umfaßt [4]).

Von dem Charakter einer Rechts- und Ausführungsverordnung

[1]) Laband a. a. O. S. 344.
[2]) v. Mohl a. a. O. S. 12.
[3]) Giese a. a O S. 96; W. Jellinek a. a O. S. 65 ff.
[4]) Ueber Möglichkeit einer Rechtssetzung in der einf. GeschO und den Nachweis einzelner Bestimmungen mit Rechtscharakter siehe von Craushaar a. a. O. S. 383 ff. insbesondere S. 390.

oder einer gemischten Rechts- und Verwaltungsverordnung kann bei der einfachen GeschO auch keine Rede sein, weil durch Art. 26 Satz 2 RV keine Ermächtigung zu Eingriffen in fremde Rechtssphären erteilt wird. Im Gegenteil die Ermächtigung des RT's bezieht sich allein auf die Regelung der parlamentarischen Angelegenheiten und will gerade verhüten, daß in fremde Rechtskreise eingegriffen wird [1]).

Die vorstehenden Konstruktionen führen auch dazu, daß die einfache GeschO über eine Wahlperiode hinaus Gültigkeit hätte, was dem Sinne des Art. 26 Satz 2 RV widerspricht. Nach dem bereits kennengelernten und unbestrittenen Grundsatz [2]) hat dagegen jeder neue RT volle Freiheit im Setzen der Normen seines geschäftlichen Verfahrens.

Die zweite, insbesondere von Hatschek [3]) vertretene Auffassung, sieht in der einfachen GeschO eine Summe von Konventionalregeln, also von Resolutionen des Parlaments, die erst rechtsverbindlich werden bei Anerkennung durch Parlamentsbrauch. Die Ansicht widerspricht der parlamentarischen Wirklichkeit, die an dem Rechtscharakter der einfachen GeschO streng festhält [4]). Auch kommt Hatschek schließlich selbst zu dem Schluß, daß die GeschO „zweifellos auch Rechtssätze" umfasse, und daß wissenschaftlich eine scharfe Scheidung zwischen objektivem Recht und Konventionalregeln für die Theorie und die Praxis unmöglich sei [5]). Damit ist schon die Unbrauchbarkeit der Theorie Hatscheks dargetan.

Die herrschende Lehre sieht die einfache GeschO als eine autonome Satzung an, die für die Reichstagsmitglieder statutarisches Recht erzeugt [6]). Dieser Theorie, die vornehmlich auf der Lehre Labands fußt [7]), aber bereits von den geistigen Führern der französischen Revolution von 1789 vertreten wurde [8]), ist entgegenzuhalten, daß das Recht der Autonomie nur rechtsfähigen Körperschaften zukommt. Oben wurde aber bereits (Siehe Seite 13) die Rechtsfähigkeit des RT's ausdrücklich verneint. Nach der h. M. könnte z. B. die einfache GeschO für den RT von 1922 nur für das Parlament der damaligen Wahlperiode Geltung gehabt haben und wäre demgemäß mit seiner Auflösung untergegangen. Diese Folgerung zieht auch die h. M., hilft aber die Geltungszeit der einfachen GeschO durch einen ausdrücklichen Beschluß oder durch stillschweigende „Uebernahme" seitens der nachfolgenden

---

[1]) Im Ergebnis übereinstimmend: Perels in Anschütz-Thoma a. a. O. S. 449 f; Haagen a. a. O. S. 27 f; Breiholdt a. a. O. S. 292 f; Kühnemann a. a. O. S. 89.

[2]) Vergl. Breiholdt a. a. O. S. 293 f und die dort angeführte Literatur.

[3]) a. a. O. S. 430 ff, auch im „Parlamentsrecht" Berlin u. Leipzig 1915 S. 30 ff.

[4]) Perels in Anschütz-Thoma a. a. O. S. 449.

[5]) Haagen a. a. O. S. 29; Breiholdt a. a. O. S. 295.

[6]) Breiholdt a. a. O. S. 295; Haagen a. a. O. S. 31 und die dort angeführte Literatur.

[7]) Laband a. a. O. S. 244.

[8]) Siehe Haagen a. a. O. S. 31.

Parlamente verlängern. Hiergegen muß jedoch eingewendet werden, daß eine autonome Satzung mit Auflösung der Körperschaft untergeht und um sie wieder zu neuem Leben zu erwecken, bedarf es mindestens einer ausdrücklichen Willenserklärung[1]). Eine Fiktion der „still- schweigenden Uebernahme", zu der die h. M. greift, wenn kein ausdrücklicher Beschluß der Uebernahme des nachfolgenden Parlaments vorliegt, kann hierfür nicht als ausreichend angesehen werden.

Infolge der Einwendungen gegen die genannten Theorien sind sie abzulehnen. Dagegen ist der Ansicht beizutreten, die zwar im Schrifttum nur vereinzelt vertreten ist[2]), die aber in der einfachen GeschO einen satzungsähnlichen Beschluß eigener Art sieht. Dieser stellt eine auf Grund der Parlamentsautonomie (sog. unechten oder Quasi-Autonomie) vom Art. 26 Satz 2 RV abgeleitete Rechtsquelle dar, die nicht körperschaftliches oder statuarisches Recht sondern staatliches Recht erzeugt. Auf diesen rechtlichen Charakter der einfachen GeschO läßt sich auch dadurch schließen, wenn man unter dem „ermächtigten Reichstag" nach Art. 26 Satz 2 nicht den RT eine Wahlperiode, sondern die Institution versteht. Eine solche Annahme rechtfertigt sich daraus, daß die RV die Bezeichnung „Reichstag" in zweifacher Bedeutung gebraucht: einmal als abstrakte Institution im Sinne der Volksvertretung; zum anderen in concreto als das für eine bestimmte Zeit gewählte Parlament. Die Volksvertretung ist, wie Haagen[3]) richtig ausführt, „keine Körperschaft, sondern ein Organ, das sich im vierjährigen Wechsel erneuert; die Summe der zeitlich aufeinander folgenden Parlamente bildet erst das einheitliche Organ, die Institution". Das für die Wahlperiode gewählte Parlament stellt sich daher nur als ein zeitlicher Ausschnitt der Institution dar. Von dieser leitet der RT einer Wahlperiode seine Zuständigkeit ab und seine Handlungen sind somit solche der Institution und damit des Staates.

Durch den hier vertretenen Rechtscharakter der einfachen GeschO wird auch die Fiktion der „stillschweigenden Uebernahme" der herrschenden Lehre beseitigt; denn betrachtet man die einfache GeschO als staatliches Recht, so muß es als immer vorhanden vermutet werden, sofern es nicht durch ausdrücklichen Beschluß aufgehoben ist. Es bindet daher alle nachfolgenden Parlamente.

Man kommt somit zu dem Ergebnis, daß die einfache GeschO und mit ihr der hier besonders interessierende § 54 Abs. II in Wahrheit parlamentsautonomes, staatliches Recht ist. Es ergänzt einerseits die RV und ist andererseits entsprechend seiner abgeleiteten Quelle durch die Reichsgesetzgebung gebunden. Insbesondere darf es nicht gegen das ermächtigende Gesetz verstoßen.

---

[1]) So auch Haagen a. a. O. S. 41.
[2]) Haagen a. a. O. S. 36, Walz a. a. O. S. 332, Kühnemann a. a. O. S. 90
[3]) a. a. O. S. 42.

Wie sich bereits aus dem Rechtscharakter der einfachen GeschO ergibt, hat sie sich innerhalb des sog. Verfassungsrahmens zu halten. Die RV hat diese Grenze nicht ausdrücklich genannt, wie sie z. B. von der preuß. Verfassung vom 30. 11. 1920 im Art. 29 Abs. II bestimmt wird: „Der Landtag gibt sich seine GeschO im Rahmen dieser Verfassung". Die Schranke versteht sich aber von selbst, was auch in der Wissenschaft und der Praxis anerkannt ist[1]). Ueberdies würde ein Ueberschreiten des Verfassungsrahmens die Nichtigkeit der betreffenden einfachen Geschäftsordnungsvorschrift schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen zur Folge haben.

Für den Inhalt des § 54 Abs. II zieht Art. 54 RV die verfassungsrechtliche Grenze; denn § 54 Abs. II soll entsprechend der Zweckbestimmung der einfachen GeschO dazu dienen, den RT technisch zur Lösung der ihm von Art. 54 zugewiesenen Aufgaben zu befähigen. Der § 54 Abs. II soll also „ordnen", d. h. formell regeln, wie der RT am zweckmäßigsten den genannten Aufgaben gerecht wird. Infolge seines „nur formellen" Charakters darf er keinen sachlichen Inhalt haben. Dieser ist vielmehr lediglich auf die Herbeiführung eines geordneten Verfahrens gerichtet. Die gestellte Anforderung kann § 54 Abs. II aber nur erfüllen, wenn er dem RT nach richtiger Auslegung des Art 54 den technischen „Schlüssel" zu den Aufgaben derart in die Hand gibt, daß der geforderte Zweck gesichert erscheint. Die Auslegung der materiellen Norm ist also hier nicht „Ziel, sondern Mittel"[2]).

Damit ist der Weg gezeigt, der im folgenden zu beschreiten ist; denn nur unter gleichzeitiger Auslegung des Art. 54 RV kann festgestellt werden, ob § 54 Abs. II der GeschO inhaltlich verfassungsmäßig ist.

§ 6.

A. Der Art. 54 RV enthält die verfassungsmäßige Verankerung des parlamentarischen Regierungssystems, das in der Staats- und Parlamentspraxis Westeuropas ausgebildet und vom deutschen Verfassungsrecht als fertiges Institut übernommen wurde. Die RV proklamiert das System in der Gestalt eines Rechtssatzes, dessen beide Sätze zu verschiedenen Zeiten im deutschen Verfassungsleben Eingang gefunden haben.

Der Satz 1, wonach der RKanzler und die RMinister (RReg) zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des RT's bedürfen, geht in im wesentlichen gleicher Fassung zurück auf das Reichsgesetz vom 28. 10. 1918, wodurch dem Art. 15 a. RV die Bestimmung zugefügt wurde: „Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des RT's" usw.[2]). Die Folgerung, daß der RKanzler

---

[1]) Siehe z. B. Bilfinger a. a. O. S. 445; Giese a. a. O. S. 96; Gebhard a. a. O. S. 186; Urteil des RG v. 6. 5. 1913 (R. G. St. 47, 270).

[2]) Uebereinstimmend: Bilfinger a. a. O. S. 448.

[3]) Weiterer Wortlaut ist bei Gebhard a. a. O. S. 281 aufgeführt.

zurücktreten muß, wenn ihm der RT das Vertrauen entzieht, blieb noch unausgesprochen [1]). Vom Art. 15 a. RV gelangten die Worte mit geringer Abweichung in den § 8 Abs. II der vorläufigen RV vom 10. 2. 1919, wo sie inhaltlich wie folgt ihren Niederschlag fanden: Die Reichsregierung bedarf des Vertrauens des RT's d. h. sie muß zurücktreten, wenn hinter ihr nicht mehr die Mehrheit der Volksvertretung steht. Hierdurch wurde zwar die bei Art. 15 a. RV fehlende Folgerung gezogen, aber es blieb noch die Lücke, in welcher Form sich die Tatsache kundtun soll, daß die Regierung das Vertrauen des Parlaments nicht mehr genießt.

Diesem Mangel half bereits der erste Entwurf der heutigen RV ab, indem der Zusatz zu § 65 bestimmte: „Jeder von Ihnen" (RKanzler und RMinister) „muß zurücktreten, wenn ihnen das Volkshaus das Vertrauen durch ausdrücklichen Beschluß entzieht". Die Fassung wurde sinngemäß auch in den weiteren Entwürfen der RV beibehalten, so daß wir heute dem Satz 1 des Art. 54 folgenden zweiten Satz beigefügt sehen: „Jeder von ihnen" (RKanzler und RMinister/RReg) „muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht".

Wie die Entwicklungsgeschichte des Art. 54 zeigt, will der zweite Satz den ersten ursprünglich ergänzen; will zeigen, in welcher Form sich die Tatsache kundtun soll, daß die Regierung das Vertrauen des Parlamenis nicht mehr besitzt. Mit Schmitt [2]) ist also zu sagen, daß der zweite Satz wohl nur als Konsequenz und nähere Präzisierung des ersten gedacht war. Im Hinblick auf die Kundbarmachung hat er ursprünglich den Charaker einer strengen Geschäftsordnungsbestimmung [3]). Daneben bringt er eine wesentliche Ergänzung zu Art. 59 RV, indem er, wie Preuß im Verfassungsausschuß besonders hervorhob [4]), in erster Linie die Ministerverantwortlichkeit nach der politischen Seite hin betont.

Betrachtet man das rechtliche Verhältnis der beiden Sätze des Art. 54, so scheint es, als ob im Satz 1 ein positiver Gedanke, nämlich die Bindung der RReg an das Vertrauen des RT's zum Ausdruck gebracht würde, der in dem negativen Gedanken des Satzes 2, der Rechtsfolge der Vertrauensentziehung, seine Ergänzung findet. Auch können die beiden Sätze zu verschiedenen theoretischen und praktischen Folgerungen führen, jenachdem, ob man den einen oder anderen Satz betont [5]). Infolge dieser zwiespältigen Auslegungsmöglichkeit ist es nicht verwunderlich, daß der Art. 54 in der Wissenschaft und der

---

[1]) Siehe hierüber Anschütz a. a. O. S. 276.

[2]) A. a. O. S. 343.

[3]) Uebereinstimmend: Feller a. a. O. S. 29.

[4]) Preuß in „Berichte". Protokolle des 8. Ausschusses der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung des „Deutschen Reiches" zu Art. 76 S. 303.

[5]) So auch Schmitt a. a. O. S. 343.

Praxis heftig umstritten ist und seine Auslegung verschiedene praktische Ergebnisse gezeitigt hat. Nicht zuletzt ist hierin ein Grund zu finden, daß mehrfach der Versuch unternommen wurde, ihn abzuändern [1]).

B. Bei der Auslegung des Art. 54 RV ist es notwendig, den Kern und Angelpunkt des Streites um ihn ins Auge zu fassen, der darin besteht, welchem seiner beiden Sätze verfassungsrechtlich erhöhte Bedeutung beizumessen ist; mit a. W. ausgedrückt: der Streit um die Auslegung des Art. 54 RV dreht sich darum:

1. entweder verankert Satz 1 das allgemeine Prinzip des parlamentarischen Systems und gibt Satz 2 die konkrete Ausgestaltung für das deutsche Staatsrecht,
2. oder Satz 1 ist der maßgebende Rechtssatz und Satz 2 nur ein einzelner Anwendungsfall.

Mit dieser Streitfrage wird sich bei der folgenden Auslegung des Art. 54 RV auseinandergesetzt werden.

C. a) Der Satz 1 verkündet mit eindeutigen Worten das Kennzeichen der parlamentarischen Regierungsform, nämlich: die dauernde Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen der Volksvertretung. Daraus folgt einerseits für die Mitglieder der RReg, daß das Vertrauen des RT's die staatsrechtliche Voraussetzung darstellt für den Eintritt in ihr Amt, das Verbleiben in ihm und die Führung der Amtsgeschäfte, andererseits für den RPräs; daß er nur solche Persönlichkeiten ernennen darf, von denen anzunehmen ist, daß sie das Vertrauen des Parlaments besitzen.

Unter „Vertrauen des RT's" ist mit der h. M. [2]) das Vertrauen einer beliebigen Reichsmehrheit zu verstehen. Es ist hierbei gleichgültig, in welcher Weise sich diese zusammensetzt, obwohl, und hierin ist Schmitt beizutreten [3]), unter der „Mehrheit des RT's" vom Verfassungsgesetzgeber eine Regierungspartei gemeint war, die im Parlament die Mehrheit hatte [4]). Da es aber eine solche Mehrheit im neuen deutschen RT nicht gibt, mußte man sich in der Praxis mit einer beliebigen Reichstagsmehrheit begnügen, ohne, daß darin ein Verstoß gegen Satz 1 gesehen werden könnte. (Die zur Regierungsbildung und Stütze der Regierung sich bildenden Koalitionen können, worauf Schmitt [3]) richtig hinweist, nicht als eine Regierungspartei

---

[1]) 1. Antrag der Deutschen Volkspartei v. 14. 12. 28 (Drucks. des RT's, IV. Wahlperiode Nr 704), der dem Art. 54 folgende Fassung geben wollte: „Der RKanzler und die RMinister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des RT's. Bei Beginn der Amtsführung und jeder Wahlperiode ist dies Vertrauen durch einen Mehrheitsbeschluß des RT's festzustellen usw." 2. Versuch des „Stahlhelms", durch Volksbegehren Art. 54 abzuändern (Näheres bei Feller a. a. O. S. 19, auch Fußnote 4).

[2]) Siehe z. B. Anschütz a. a. O. S. 277 Thoma in Anschütz-Thoma a. a. O. S. 507.

[3]) Schmitt a. a. O. S. 343.

[4]) Siehe auch Feller a. a. O. S. 27 ff.

im ursprünglichen Sinne des Satzes 1 angesehen werden, da diese nicht „fest" sind, sondern sich außenpolitisch, innenpolitisch, kulturpolitisch, sozialpolitisch nach den verschiedensten Gesichtspunkten gruppieren). Man war also auf Grund der Tatsachen gezwungen, dem Satz 1 und mit ihm auch dem Satz 2 von Anfang an eine von seinem ursprünglichen Sinne abweichende „Auslegung" zu geben, woraus sich zeigt, daß Satz 1 eine mehr für außerdeutsche Verhältnisse zugeschnittene Norm darstellt[1]). Die abweichende Auslegung entspricht, wie unten noch ausgeführt wird[2]), den Bedürfnissen der Staatspraxis, ohne daß sie dem Wortsinn des Art. 54 zuwiderläuft[3]).

In dem Wort „Vertrauen" nimmt die RV einen Gedanken aus dem Gebiet der Ethik und Psychologie herüber in die Rechtswissenschaft. Als solcher ist der Begriff für das Gebiet des Rechts unbrauchbar; denn dieses kann mit inneren Seelenvorgängen nicht operieren. Daher muß sich der ethische Begriff „Vertrauen" die Umgestaltung zu einem Rechtsbegriff gefallen lassen. Letzterer kann nur auf dem Gebiet der Willenserklärung gefunden werden; also entweder in positiver Richtung, d. h. in einer Vertrauenserklärung oder in negativer Richtung, d. h. in einem „Verzicht" auf Vertrauensentziehung oder in einer Unterstellung des Vertrauens.

Es ist somit zu untersuchen, welche Richtung der Willenserklärung aus der Verfassung entnommen werden muß. Für den Fall, daß man zur Bejahung der positiven Vertrauenserklärung kommt, würde § 54 Abs. II der (einfachen) GeschO für den RT gegen die RV verstoßen, weil er infolge der Einführung des (Nur-) Mißtrauensvotums die Stellung von Vertrauensanträgen unmöglich macht.

α) Eine Anzahl Schriftsteller, z. B. Breiholdt[4]), v. Freytagh-Loringhoven[5]) u. a. vertreten mit den verschiedenartigsten Begründungen die Auffassung, daß das Vertrauen des RT's der RReg in irgendeiner Form erklärt werden müsse. Breiholdt folgert seine Ansicht aus dem vermeintlichen Widerspruch, der zwischen Satz 1 und 2 des Art. 54 bestehe, und um diesen praktisch zu lösen, müsse für jeden Amtsantritt einer neuen Regierung eine ausdrückliche Feststellung des Vertrauens gefordert werden. Nur für den Fall, „wenn ohnehin klar ist, daß die neue Regierung die Mehrheit hinter sich habe, werde von einem ausdrücklichen Vertrauensvotum Abstand genommen werden können, da es dann stillschweigend gewährt sei". Eine ähnliche Begründung gibt v. Freytagh-Loringhoven, nur daß seiner Ansicht nach das Vertrauen im Gegensatz zum Mißtrauen nicht „ausdrücklich formuliert werden muß", sondern auch stillschweigend gewährt werden kann.

---

[1]) So auch Feller a. a. O. S. 28.
[2]) Seite 31 dieser Abhandlung.
[3]) Uebereinstimmend: Gebhard a. a. O. S. 282.
[4]) a. a. O. S. 356 f.
[5]) a. a. O. S. 168 f.

Auch die RReg ist mehrfach der Ansicht gewesen, daß sie einer ausdrücklichen Vertrauenserklärung seitens des RT's zur Amtsführung bedürfe. So erklärte z. B. Stresemann am 23. 11. 1923 [1]), als gegen seine Regierung mehrere Mißtrauensanträge vorlagen: „Ich wünsche eine klare, unzweideutige Entscheidung darüber, ob die Regierung das Vertrauen des Parlaments besitzt oder nicht". Als ihr daraufhin auf Grund des gestellten Vertrauensantrages [2]) das ausdrückliche Vertrauen versagt wurde, ist sie zurückgetreten, obwohl nach Satz 2 des Art. 54 RV eine staatsrechtliche Notwendigkeit zu diesem Rücktritt nicht bestand [3]). Einen in seinen Grundzügen gleichlaufenden Fall liefert der Sturz der zweiten Regierung Luther am 27. 11. 1926. Daß auch das Parlament lange Zeit die Ansicht vertreten hat, die RReg bedürfe eines Vertrauensbeschlusses in irgend einer Form, ergibt sich aus der Tatsache, daß es den zur gleichen Zeit gestellten Vertrauensanträgen gegenüber den Mißtrauensanträgen in der Reihenfolge der Abstimmung den Vorzug gab [4]). Auch sind in ständiger Uebung Vertrauensanträge eingebracht worden und über sie ist, wenn auch teilweise nur als sog. Billigungserklärungen, abgestimmt worden [5]). Erst in neuerer Zeit, nachdem die parlamentarische Behandlung der Vertrauens- und Mißtrauensanträge zu großen Unzuträglichkeiten und erheblichen Verwirrungen im Parlament führte, schwankte die Praxis. Die Veranlassung hierzu gab die Tatsache, daß zu dem nämlichen Gegenstande von den verschiedensten Seiten teils motivierte, teils unmotivierte Vertrauensanträge, teils motivierte, teils unmotivierte Mißtrauensanträge eingebracht wurden. Dabei konnte man sich über eine Reihenfolge in der Abstimmung nicht verständigen, und nun war sich die Praxis im unklaren, ob grundsätzlich Mißtrauensanträge in der Abstimmung den Vorrang hätten oder umgekehrt Vertrauensanträge. Zu diesen Unzuträglichkeiten gesellte sich noch ein offensichtlicher Mißbrauch, der von mancher Seite dadurch verübt wurde, daß man Vertrauensanträge einbrachte, obwohl man selbst dagegen stimmte, nur um Verwirrung zu stiften und den Gegner zu einer positiven Stellungnahme zu zwingen. Diese Sachlage gab den Anlaß, dem § 54 Abs. II der einfachen GeschO seine jetzige Fassung zu geben.

β) Im Gegensatz zu der vorstehenden Auffassung steht die h. M. auf dem Standpunkt, daß die RReg sowohl zum Amtsantritt als auch zur Führung der Amtsgeschäfte keiner Vertrauenserklärung des RT's bedürfe [6]), sondern das Vertrauen solange vorausgesetzt werden

[1]) Sten. Ber. S. 12240.
[2]) Antrag Scholz u. Genossen v. 23. 11. 1523. Drucks. Nr. 6352.
[3]) So auch auch Anschütz a. a. O. S. 277, Fußnote 2.
[4]) Siehe Poetzsch-Heffter a. a. O. S. 264.
[5]) Z. B. Billigungserklärung des RR's v. 10. 11. 22 (Reg. Cuno) in v. Freytagh-Loringh. a. a. O. S.73; Feller a. a. O. S. 30.
[6]) Anschütz a. a. O. S. 227; Poetzsch-Heffter a. a. O. S. 263; Giese a. a. O. S. 150; Gebhard a. a. O. S. 282; Sten. Ber. des RT's v. 9. 2. 31 S. 805, 815; Thoma in Anschütz-Thoma a. a. O. S. 507; Entscheidung des Staatsgerichtshofes (RG. 3. Bd. 128, Anhang S. 58, u. a.

darf, „als nicht Tatsachen das Gegenteil beweisen"[1]). Im einzelnen dehnt die h. M. die Unterstellung des Vertrauens mehr oder weniger weit aus: so z. B. Anschütz „bis Tatsachen das Gegenteil beweisen", Thoma als das Vertrauen „nicht durch ausdrücklichen Beschluß entzogen ist". Diese feinere Frage interessiert zunächst nicht und ist an anderer Stelle zu behandeln; denn hier handelt es sich lediglich darum, ob die RV eine positive Vertrauenserklärung des RT's gegenüber der RReg, gleichgültig in welcher Form, vorschreibt.

Die Frage ist mit der h. M. unter folgender Begründung dahingehend zu beantworten, daß die RReg nach der RV keiner positiven Vertrauenserklärung bedarf.

1. Die RV schreibt weder im Art. 54 noch sonstwo vor, daß der RKanzler und die RReg einer ausdrücklichen Vertrauenserklärung bedürfen; noch vielweniger ist eine Form der Erklärung vorgeschrieben. Unterstellt man aber, die RV fordere eine Vertrauenskundgebung seitens des Parlaments, so könnte wohl im Hinblick auf die peinliche Regelung, die sie im Satz 2 hinsichtlich der Vertrauensentziehung getroffen hat, gesagt werden, daß sie sich dann auch für diesen Fall in ebenso fürsorglicher Weise geäußert hätte. Da sie aber in jeder Beziehung schweigt, ist anzunehmen, daß sie keine positive Vertrauenserklärung fordert und am allerwenigsten einen ausdrücklichen Vertrauensbeschluß[2]).

2. Nach Art. 54 Satz 1 bedürfen zwar der RKanzler und die RMinister zur Amtsführung des Vertrauens des RT's, ob sie es haben, ist, so richtig Anschütz[3]), „nach den obwaltenden Umständen festzustellen," wobei zu beachten ist, daß die RV über das „Wie" dieser Feststellung keine Vorschriften getroffen hat.

3. Daß die RV die Unterstellung des Vertrauens für zulässig hält, darf aus der dem Verfassungsgesetzgeber vorschwebenden Vorstellung hinsichtlich einer festen „Mehrheit des RT's" geschlossen werden (siehe Seite 23). Aus dieser Vorstellung heraus ergibt sich, daß die Urheber der Verfassung des Glaubens waren, die Regierungsmitglieder würden der Regierungspartei entnommen, oder sie würden sich wenigstens auf sie stützen. Somit ging nach der Ansicht des Verfassungsgesetzgebers die RReg aus der „Mehrheit des RT's" hervor, wodurch sie ohne weiteres die Vermutung für sich hatte, das „Vertrauen des RT's" zu besitzen. Man kann noch weiter gehen und sagen, daß wohl für die Väter der Verfassung gar kein Zweifel in der Richtung bestand, ob vielleicht die RReg das Vertrauen des RT's nicht besitzen könnte. Im Gegenteil, mit Rücksicht auf die feste Reichstagsmehrheit konnte es solange unterstellt werden, bis es der RReg nach Satz 2 durch „ausdrücklichen Beschluß" entzogen wurde. Als allerdings in der Praxis die gemeinte „Regierungspartei" fehlte, mußte sich der Begriff:

[1]) So Anschütz a. a. O. S. 277.

[2]) In diesem Sinne auch Giese a. a. O. S. 151. „Die RV kennt überhaupt kein positives Vertrauensvotum".

[3]) a. a. O. S. 277.

„Mehrheit des RT's" die bereits erwähnte Umwandlung gefallen lassen, und mit ihr wurde auch die Vermutung für das Vorhandensein des Vertrauens in Zweifel gezogen. Man mußte geradezu zu Zweifeln kommen, wenn z. B. bei Minderheitsregierungen offensichtlich war, daß die Regierung nicht die Mehrheit des RT's hinter sich hatte. Dabei vergaß man die dem Verfassungsgesetzgeber vorschwebende „Mehrheit des RT's" und die hierin vollzogene Umwandlung zu beachten und verfiel schließlich darauf, eine positive Vertrauenserklärung zu fordern in dem Glauben, auf diese Weise der Verfassung zu genügen. In Wirklichkeit aber erhob man dadurch das im Art. 54 Satz 1 RV niedergelegte allgemeine Prinzip des parlamentarischen Systems zu einem positiven Rechtssatz, was, wie auch noch auszuführen ist, weder der Wille des Verfassungsgebers noch der Sinn des Gesetzes ist. Man kommt daher lediglich durch die Außerachtlassung dieser Umwandlung und wörtlicher Auslegung der Verfassung zu der Annahme, die RReg bedürfe eines positiven Vertrauensvotums. Von diesem Gesichtspunkte aus erklärt sich auch der vermeintliche Widerspruch zwischen Satz 1 und 2, den Breihold[1]) und v. Freytagh-Loringhoven[2]) im Art. 54 zu sehen glauben.

4. Daß auch die Koalitionsregierungen der heutigen Praxis die Vermutung, „das Vertrauen des RT's" zu besitzen, für sich haben, darf nach dem vorstehenden vorausgesetzt werden; vor allem auch deshalb, weil die Koalition in der Regel die „Mehrheit des RT's" darstellt. „Minderheitsregierung", d. h. solche, deren Anhänger nicht die Mehrheit des RT's ausmachen, kennt die RV nicht[3]). Die Tatsache ihres Vorkommens kann also nicht herangezogen werden, um die hier vertretene Auffassung zu widerlegen.

Das Vertrauen des RT's zur RReg ist auch dann als gesichert anzusehen, wenn Nichtmitglieder der sog. Regierungsfraktion zu Mitgliedern oder zur RReg ernannt werden, wenn diese auf dem Boden des Koalitionsprogramms der Regierungsfraktion stehen[4]). Des weiteren ist in der Bindung des RPräs an den Art. 54 eine Sicherung dafür zu sehen, daß die RReg das Vertrauen des Parlaments genießt. Nach überwiegender Ansicht im Schrifttum hat der RPräs. in der Ernennung der RReg zwar formell freie Hand, aber materiell ist er derart an Art. 54 gebunden, daß er rechtlich verpflichtet ist[5]), nur solche Personen zu ernennen „von denen bekannt oder den Umständen nach anzunehmen ist, daß ihnen der RT sein Vertrauen nicht versagen wird[6]). Es kann also die Vertrauensfrage zwar eine Zeitlang in der

[1]) a. a. O. S. 386.
[2]) a a. O. S. 170.
[3]) Uebereinstimmend: Gebhard a. a. O. S. 283.
[4]) So auch Giese a. a. O. S. 151.
[5]) Thoma in Anschütz-Thoma a. a. O. S. 505.
[6]) So Anschütz a. a. O. S. 272; übereinstimmend: Thoma in Anschütz-Heffter a. a. O. S. 260, a. M. v. Freytagh-Loringhoven a. a. O. S. 165 (er spricht RPräs nur eine formelle Rolle zu) und mit ausführlicher Begründung Wolgast, die Kampfregierung S. 3 ff. zweifelnd Gerhard a. a. O. Anm. 2 zu Art. 53.

Schwebe bleiben, wozu mit Poetzsch-Heffter[1]) zu sagen ist, daß der RKanzler und die RMinister zu ihrer Amtsführung das Vertrauen des RT's haben, erhalten oder sich erwerben sollen. Marschall v. Bieberstein[2]) ist jedoch darin zuzustimmen, daß es keine Amtspflicht des RKanzlers und der RMinister ist, sich durch ihre Amtsführung das Vertrauen des RT's zu erwerben und jederzeit zu erhalten. Es ist daher mit Giese[3]) das Vertrauen auch dann vorläufig und mit Hinblick auf Satz 2 des Art. 54 bis auf weiteres zu vermuten, wenn die unterstellten Voraussetzungen bei den ernannten Regierungsmitgliedern noch nicht feststellbar gewesen sind. Die RReg braucht nicht etwa ein Vettrauensvotum des RT's abzuwarten, bevor sie Geschäfte übernimmt. Die rechtliche Bedeutung des Wortes „bedürfen" ergibt sich erst aus Satz 2[4]). Im übrigen ist jede zustimmende Aeßerung des RT's zu einer neuen Regierung eine freiwillige Mehrleistung. Sie stellt vielleicht einen Akt von politischer, aber nicht von rechtlicher Bedeutung dar. Juristisch ist nicht einmal die Ablehnung eines Mißtrauensvotums erforderlich; ebensowenig braucht das Vertrauen gelegentlich der Regierungsbildung irgendwie ausgesprochen zu werden; denn mit keinem Wort ist in der RV etwas darüber gesagt, daß eine Kundgebung des RT's, gleichgültig in welcher Form und in welcher Richtung, ein notwendiger Teilvorgang der Regierungsbildung ist. Allein die bisherige Praxis hat dies fälschlich hineingelegt[5]).

5. Wie sich auch aus dem Zusammenhang von Satz 1 und 2 des Art. 54 ergibt, verpflichtet nur das ausdrückliche Mißtrauensvotum die RReg rechtlich zum Rücktritt. Aus dieser besonderen Betonung der rechtlichen Seite des in der RV unter dem Gesichtspunkt des „Vertrauens" niedergelegten parlamentarischen Systems, läßt sich schließen, daß die RV Rechtshandlungen nur an die letzte Auswirkung des „Vertrauens" ausschließt. Ueberdies geht aus Art. 54 Satz 2 klar hervor, daß der Rechtsinhalt des Artikels aus diesem Satz zu entnehmen ist, weshalb mit Giese[6]) zu sagen ist, daß die Reichsverfassung überhaupt kein positives Vertrauensvotum kennt.

Auf Grund der Ausführungen ist mit der h. M. als richtig anzuerkennen, daß der RKanzler und die RMinister (RReg) weder zum Eintritt in ihr Amt noch zur Führung der Amtsgeschäfte verfassungsrechtlich einer positiven Vertrauenserklärung seitens des RT's bedürfen. Das nach Art. 54 Satz 1 RV von ihnen geforderte Vertrauen des Parlaments ist eine Voraussetzung, die zwar nicht kraft Rechtsatzes gegeben ist, aber bei jeder dieser Personen (oder ihrer Gesamtheit) als

---

[1]) a. a. O. S. 263.

[2]) In Anschütz-Thoma a. a. O. S. 534.

[3]) a. a. O. S. 151.

[4]) So richtig Gebhard a. a. O. S. 282.

[5]) Uebereinstimmend: Der Bund zur Erneuerung des Reiches in der Schrift „die Rechte des deutschen Reichspräsidenten nach der Reichsverfassung" 1929 S. 43 ff.

[6]) a. a. O. S. 151.

vorhanden vorläufig unterstellt werden kann. Daher waren die bisher in der Praxis üblichen positiven Vertrauenserklärungen verfassungsrechtlich nicht notwendig und der RT somit berechtigt, eine einfache Geschäftsordnungsvorschrift des Inhalts zu erlassen, wie sie im § 54 Abs. II vorliegt und die positive Vertrauensanträge insofern ausschloß. Eine andere Frage, die unten zu behandeln ist, ist es, ob die RV positive Vertrauensanträge erlaubt, und ob infolge des nun geschaffenen Modus der (Nur-) Mißtrauensanträge vielleicht darin ein verfassungsrechtlicher Verstoß liegt. Hier genügt aber die Feststellung, daß § 54 Abs. II zunächst mit der RV im Einklang steht.

Mit der h. M.[1]) und der jetzigen Praxis ist daher der Art. 54 RV so auszulegen, daß er im Satz 1 einen allgemeinen Grundgedanken oder den verfassungsrechtlichen Grundsatz des unter dem Gesichtspunkt des „Vertrauens" niedergelegten parlamentarischen Systems enthält. Der Satz 1 stellt also die feierliche Festlegung dieses Gedankens dar, wonach nur eine solche Regierung ihr Amt führen kann, die vermuten läßt, das Vertrauen des RT's zu besitzen. Politisch wird allerdings die tatsächliche Auffassung des RT's die er der Regierung entgegenbringt, in seiner Haltung immer irgendwie zum Ausdruck kommen. Doch keinesfalls ist Satz 1 ein positiver Rechtssatz, da in der RV mit keinem Wort gesagt ist, noch es aus sonstigen Anhaltspunkten zu entnehmen ist, daß das Vertrauen des RT's der RReg auszusprechen ist. Das im Satz 1 festgelegte parlamentarische Prinzip wird aber durch den Satz 2 erläutert und eingeschränkt. Die Absicht der Erläuterung ergibt sich aus dem unmittelbaren Zusammenhang von Satz 1 u. 2, sowie aus der Entwicklungsgeschichte des Art. 54 RV[2]), die Einschränkung daraus, daß die praktische Folge des Fehlens des Vertrauens erst mit der Abgabe eines ausdrücklichen Mißtrauensbeschlusses gegeben ist. Diese zwingende Bestimmung des Satzes 2 kann nicht bezweifelt werden. Sie verkündet eindeutig die konkrete Ausgestaltung des parlamentarischen Prinzips für das deutsche Staatsrecht und gibt dem Art. 54 den positiv-rechtlichen Sinn. Dieser erschließt sich aus so klaren Worten, daß eine andere Auslegung des Art. 54 wohl kaum möglich ist, vor allem, nachdem nachgewiesen ist, daß dem Satz 1 auf Grund der Entwicklungsgeschichte, der Fassung, dem Sinn und Zweck des Art. 54 jeglicher positiv-rechtlicher Charakter fehlt. Dagegen lassen Entwicklungsgeschichte, Fassung, Sinn und Zweck des Satzes 2 keinen Raum für Bedenken an seiner positiven Rechtskraft.

Das allgemeine Vertrauensprinzip des Satzes 1 wird im Satz 2 in zwei praktische Folgen gekleidet, nämlich:

a) Einerseits, daß das fehlende Vertrauen nach außen kundgetan wird und andererseits, daß die RReg unverzüglich zurücktreten muß.

---

[1]) Gebhard a. a. O. S. 282 u. a.
[2]) Siehe Seite 21 f dieser Abhandlung.

Allerdings kann ein Fall derart gelagert sein, daß „Tatsachen“ [1]) schon vorher beweisen, daß die RReg das Vertrauen des RT's nicht mehr besitzt. Dadurch tritt dann ein Zustand ein, der der Verfassung zuwider ist, und man kann daher den Satz 2 nicht anders auffassen, als daß durch ihn geregelt werden soll: 1. in welcher Weise der RT das fehlende Vertrauen zum Ausdruck bringen muß, damit der Konflikt akut ist, 2. auf welche Weise dann ein verfassungsmäßiger Zustand wieder herzustellen ist [2]). Die RV setzt somit im Satz 2 ihr parlamentarisches Prinzip in Tatsachen um und verknüpft diese mit sofortigen rechtlichen Folgen. Dadurch wirkt sich Satz 2 als zwingende Rechtsnorm aus, was sich auch insbesondere in seiner genauen Normierung ausprägt.

b) Entsprechend der Regelung im Satz 2 braucht die RReg (RKanzler, RMinister) erst dann zurückzutreten, wenn ihr der RT durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht. Dies besagt mit a. W., daß eine Rechtspflicht zum Rücktritt nicht besteht, wenn der Mißtrauensbeschluß nicht „ausdrücklich“ ist. Der Beschluß muß also, um dem Gesetz zu genügen: 1. auf Bekundung des Mißtrauens lauten [3]) und 2. die Betätigung des bestimmten Willens der ausdrücklichen Erklärung zum Inhalt haben [4]). Die RV schließt hier mit aller Bestimmtheit die stillschweigende Betätigung des Willens aus, die sonst in allen anderen Rechtsgebieten in der Regel einer Erklärung gleichzuachten ist. Die besondere Hervorhebung des „ausdrücklichen“ Beschlusses bedeutet aber noch mehr:

1. Sie besagt, daß eine „Vertrauensentziehung nicht schon dann vorliegt (sieht man von dem Erfordernis, daß der Beschluß auf Entziehung des Vertrauens lauten muß, in diesem Falle ab, da er wohl nur eine „Formalität“ bedeutet), wenn z. B. eine von der RReg eingebrachte und aufs äußerste unterstützte Gesetzesvorlage abgelehnt wird und selbst dann nicht, wenn die Ablehnung vorhandenes Mißtrauen verrät.

2. Auch ist eine „Entziehung des Vertrauens“ nicht darin zu sehen, wenn es z. B. der RT ablehnt, eine von der RReg gewünschte Vertrauenserklärung [5]) abzugeben.

3. Schließlich liegt kein Mißtrauensvotum darin, wenn ein eingebrachtes Vertrauensvotum [5]) abgelehnt wird. Im übrigen bedeutet die Ablehnung eines Vertrauensvotums und die Erteilung eines Mißtrauensvotums nicht dasselbe [6]). Politisch wird allerdings, und hierin

[1]) Anschütz a. a. O. S. 277.

[2]) Uebereinstimmend: Staatsgerichtshof v. Oldenbg. im Archiv des öfftl. Rechts N. F. Bd. 9, S. 238.

[3]) Giese a. a. O. S. 150.

[4]) Anschütz a. a. O. S. 277.

[5]) Die Frage, ob auf Grund der jetzigen Fassung des § 54 Abs. II überhaupt noch die Möglichkeit besteht, Vertrauensanträge zu stellen, soll hierbei außer Acht gelassen werden.

[6]) So auch h. M.; Giese a. a. O. S. 151; ferner Entscheidung des Staatsgerichtshofes für Württemberg (RGZ Bd. 128 Anhang S. 50); Gebhard a. a. O.

ist Gebhard[1]) zuzustimmen, für die RReg keine Möglichkeit des Verbleibens im Amte mehr sein, wenn ein ausdrückliches Vertrauensvotum abgelehnt wird; es sei denn, daß der RT aufgelöst wird.

Zusammenfassend wird festgestellt, daß die RV im Art. 54 Satz 2 rechtliche Klarheit über das Vertrauensprinzip und über die Realisierung des parlamentarischen Systems hat schaffen wollen. Aus dieser Erkenntnis heraus ergibt sich, daß Satz 2 gegenüber Satz 1 den Ausschlag geben muß, zumal, worin Schmitt beizutreten ist[2]), die RV eine genaue Regelung des parlamentarischen Systems absichtlich vermieden hat. Die spezielle Regelung der letzten Auswirkung dieses Systems in Satz 2 zeigt deutlich, daß diesem Satz erhöhte Bedeutung beizumessen ist.

Für dieses Auslegung des Art. 54 sprechen ferner: Das Bestreben der Verfassung, daß sie, indem sie die Pflicht zur Demission lediglich an die ausdrückliche Vertrauensentziehung knüpft, auch eine gewisse Sicherung für die Stabilität der Regierung im Rahmen des parlamentarischen Systems hat schaffen wollen[3]), sowie der staatspolitische Grund, daß, wenn man dem Satz 1 die erhöhte Bedeutung beilegt, positive Vertrauensvoten die heutigen Minderheits- und Koalitionsregierungen unmöglich machen würden[4]).

§ 7.

Entsprechend der richtigen Auslegung des Art. 54 RV hat der RT sein Werkzeug zu gestalten, dessen er sich zur Erfüllung der ihm von diesem Artikel zugewiesenen Aufgaben bedient. Es taucht somit die Frage auf: Ist der § 54 Abs. II der einfachen GeschO für den RT so geschaffen, daß er die Lösung dieser Aufgaben gewährleistet?

Hinsichtlich der Aufgaben aus Art. 54 Satz 2 ergeben sich in dieser Beziehung bei § 54 Abs. II keinerlei Beanstandungen, denn man findet in ihm, mit der materiellen Schlußziehung aus Satz 2 übereinstimmend, das Mittel zur Lösung in eine ganz vortreffliche technische Form gekleidet. Anders dagegen scheint es mit den Aufgaben aus Satz 1 zu stehen. Bei oberflächlicher Betrachtung könnte man daher zu dem Schluß kommen, als ob von der Erledigung von Aufgaben aus Art. 54 Satz 1 im § 54 Abs. II überhaupt keine Rede wäre. Für den bejahenden Fall könnte dieses Fehlen darauf beruhen, daß entweder Satz 1 dem RT keinerlei Aufgaben zuweist oder aber, daß § 54 Abs. II die Aufgaben des Art. 54 Satz 1 außer acht läßt und dadurch gegen die Verfassung verstößt. Wie noch dar-

S. 283, Anm. 7 a, bekämpft diese Auffassung und sagt, man würde dadurch dem Satz 1 des Art. 54 auch die Bedeutung als Grundsatz rauben. Es kann Gebhard nicht beigetreten werden, obwohl seine Entgegnung manches für sich hat; es scheint doch der klare Wille des Satzes 2 diese Folgerungerung zuzulassen.

[1]) a. a. O. S. 283.

[2]) Schmitt a. a. O. S. 340/41.

[3]) Bilfinger a. a. O. 447.

[4]) Siehe auch Schmitt a. a. O. S. 343.

zutun ist, wäre eine solche Schlußziehung irrig; denn Art. 54 Satz 1 stellt dem RT nicht nur eine Aufgabe wie der Satz 2, sondern sogar zwei, und zwar zwei in ihrer Erfüllung recht schwierige Aufgaben. Auch ihnen wird § 54 Abs. II gerecht, was aus folgendem hervorgeht:

a) Verfassungsrechtlich läßt es sich nicht rechtfertigen, daß das der RReg unterstellte Vertrauen soweit ausgedehnt wird, als ob dem RT aus Art. 54 lediglich die Aufgabe zufiele, daß der RReg bisher unterstellte Vertrauen zu entziehen. Zu dieser Auffassung neigen aber die Schriftsteller der h. M., die das Vertrauen des RT's bis zu dem Zeitpunkt als vorhanden annehmen, an dem es der RReg durch ausdrücklichen Beschluß entzogen wird [1]). Eine solche Ansicht läßt sich zwar entsprechend der vorstehenden Auslegung des Art. 54 auf Satz 2 stützen, sie wird aber dem Sinn der Verfassung nicht gerecht und ist aus folgenden Gründen abzulehnen:

α) Unterstellt man das Vertrauen des RT's ohne jede Einschränkung bis zu dem Augenblick der Entziehung, so ist die Gefahr außerordentlich groß, daß man mit einem verfassungswidrigen Zustand deckt, und zwar den, der dann vorliegt, wenn sich vorher aus Tatsachen ergibt, daß die RReg das Vertrauen nicht mehr besitzt. In einem solchen Fall sind keine verfassungsrechtlichen Stützen vorhanden, die einer Unterstellung des Vertrauens dienen könnten; denn nach dem Grundsatz des Art. 54 Satz 1 bedarf die RReg des Vertrauens des RT's, welches aber dann offensichtlich nicht vorhanden ist.

β) Durch eine derartig weitgehende Unterstellung des Vertrauens beraubt man aber durch den Satz 1 seiner Bedeutung als Grundsatz, da es zum Charakter eines Grundsatzes gehört, daß er jederzeit Anwendung findet.

γ) Darüber hinaus muß man sich vor Augen halten, daß nach dem allgemeinen Prinzip des Art. 54 Satz 1 das „Vertrauen" den Kern des parlamentarischen Systems darstellt. Daran darf trotz aller Unterstreichung des Satzes 2 nicht gerüttelt werden; denn das „Vertrauen", auch wenn es nur ein vermutetes ist, ist die Grundlage des Art. 54 und muß sie bleiben. Sein Vorhandensein muß daher stets den entscheidenden Faktor für die tatsächliche Auswirkung des Art. 54 bilden. Kühnemann [2]) fordert dies mit Recht (obwohl seinen sonstigen Ausführungen nicht beizutreten ist), und weist daraufhin, daß nach dem Grundsatz des Satzes 1 die RReg des Vertrauens des RT's bedarf, und selbst wenn das Vertrauen nur ein vermutetes ist, so darf die Vermutung den Tatsachen nicht widersprechen.

Es kann daher der h. M. in der Unterstellung des Vertrauens nicht schlechthin bis zur ausdrücklichen Vertrauensentziehung gefolgt

[1]) Kahl in Anschütz a. a. O. S. 278; Gebhard a. a. O. S. 282; Thoma in Anschütz-Thoma a. a. O. S. 505.
[2]) a. a. O. S. 93.

werden, dagegen aber ist die Ansicht von Anschütz[1]) zu teilen, daß das Vertrauen des RT's zur RReg nur so lange vorausgesetzt werden darf, „als nicht Tatsachen das Gegenteil beweisen." Zu dieser Einschränkung der „Vertrauensvermutung zwingt vor allem die Geltung des Art. 54 Satz 1 als Grundsatz.

b) Kraft dieser zwingenden Wirkung überträgt Art. 54 Satz 1 dem RT folgende Aufgaben: Der RT ist verpflichtet:

1. den „Stand des Vertrauens" zu überwachen, d. h. Tatsachen festzustellen, ob die Vermutung des Vertrauens zu Recht oder noch zu Recht besteht;

2. dafür zu sorgen, daß ein Zustand, der vertrauenslos ist, beseitigt wird. Letzterer ist insbesondere dann gegeben, wenn Tatsachen vorliegen, die die Vermutung des Vertrauens widerlegen. Die zweite Verpflichtung ergibt sich aus der ersten, so daß die Frage auftaucht, welche Tatsachen geeignet sind, dem RT anzuzeigen, daß eine Unterstellung des Vertrauens nicht oder nicht mehr zu Recht besteht.

In erster Linie wird man hierbei an dahinzielende Anträge zu denken haben; denn ihre Annahme oder Ablehnung liefern klare Bilder des Zustandes und versetzen den RT am schnellsten und sichersten in die Lage, seinen Aufgaben aus Art. 54 nachzukommen. Daß derartige Anträge in positiver oder negativer Richtung formuliert werden können, kann nicht bestritten werden; denn sie dienen nur dazu, durch ihre Abstimmung Klarheit darüber zu schaffen, ob das unterstellte Vertrauen zu Recht besteht oder nicht. Man wird sie in der Form von Vertrauens-, Billigungs-, Duldungs- usw. bis zu Mißtrauensanträgen für zulässig halten müssen. Dabei zielen diese Anträge zunächst weder auf eine ausdrückliche Vertrauens- noch Mißtrauenskundgebung hin, sondern sind lediglich technische Maßnahme. Mit Hinblick auf die zu behandelnde Aufgabe entsteht aber die Frage: Ist es bei der gegenwärtigen Fassung des § 54 Abs. II dem RT möglich, Anträge zu stellen, die es ermöglichen, das der RReg unterstellte Vertrauen nachzuprüfen.

Hierzu ist zu sagen, daß es dem RT verfassungsrechtlich freisteht, in welcher Weise er den Verpflichtungen aus Satz 1 nachkommen will, da nirgends eine Form hierfür vorgeschrieben ist. Der RT hat somit im Rahmen seiner Geschäftsordnung hierin freie Hand, und es kommt lediglich darauf an, daß ihm die Geschäftsordnungsnorm die Möglichkeit gibt, den Vertrauensstand zu jeder Zeit feststellen zu können. Im § 54 Abs. II hat der RT übereinstimmend mit der Verpflichtung aus Art. 54 Satz 2 eine negative Form für diese Feststellung gewählt. Diese Form erfüllt aber inhaltlich denselben Zweck wie eine positive Norm; denn wird ein Antrag auf Vertrauensentziehung abgelehnt, so steht fest, daß das vermutete Vertrauen zu Recht besteht und kein verfassungswidriger Zustand vorliegt. Das Eigentümliche der im § 54

[1]) a. a. O. S. 277.

Abs. 2 gewählten Fassung besteht allerdings darin, daß mit einer technischen Formel alle Aufgaben des Art. 54 erledigt werden können; denn durch ihre Anwendung wird

a) der Stand des vermuteten Vertrauens festgestellt,

b) eine Tatsache geschaffen, die geeignet ist, die Folgen des Art. 54 Satz 2 platzgreifen zu lassen, und

c) im gegebenen Fall tritt die praktische Folge automatisch ein.

Hieraus zeigt sich, daß § 54 Abs. II eine vortrefflich gefaßte Geschäftsordnungsvorschrift ist, die in ausgezeichneter Weise ihren Zweck erfüllt. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß § 54 Abs. II die Freiheit des RT's, in beliebiger Form das unterstellte Vertrauen prüfen zu können technisch auf die nur negative Formulierung beschränkt. Diese Einschränkung der technischen Seite stellt aber in keine inhaltliche Beschränkung des Art. 54 dar, noch bedeutet sie eine Behinderung des RT's in der Erfüllung seiner Aufgaben.

Aus den Ausführungen geht hervor, daß § 54 Abs. II

1. den RT befähigt, seine Aufgaben aus Art. 54 RV in jeder Weise zu erfüllen,
2. er inhaltlich mit der RV nicht in Widerspruch steht.

§ 8.

Schließlich wäre noch die Frage zu beantworten, ob der § 54 Abs. II vielleicht deshalb mit der RV nicht vereinbar ist, weil er die Möglichkeit ausschließt, positive Vertrauensanträge zu stellen.

Die Beantwortung dieser Frage hängt mit der bereits behandelten, ob die RV ein positives Vertrauensvotum zu Gunsten der RReg fordert oder nicht, eng zusammen. Nur wenn das erste der Fall wäre, würde die einschränkende Fassung des § 54 Abs. II eine unzuläßige sein, da dann ein verfassungsrechtlicher Schutz für positive Vertrauensanträge bestehen würde. Wie oben ausgeführt, schreibt die RV jedoch eine positive Vertrauenserklärung nicht vor [1]) und infolgedessen genießen die Vertrauensvoten auch keinen verfassungsrechtlichen Schutz. Ihr Ausschluß kann daher keine Verfassungswidrigkeit des § 54 Abs. II darstellen. Andererseits darf daraus aber nicht geschlossen werden, daß nach der RV positive Vertrauensanträge unzuläßig wären. Als unter dem Schutze der Verfassung stehend muß aber die Möglichkeit angesehen werden, zu jeder Zeit das der RReg unterstellte Vertrauen überprüfen zu können, wobei es einerlei ist, in welcher Form die Ueberprüfung technisch durchgeführt wird. Durch die gegenwärtige Fassung des § 54 Abs. II ist diese Nachprüfung in die Formel des (Nur-) Mißtrauensantrages gekleidet, weshalb sie auch den Schutz des Art. 54 Satz 1 genießt. Aus der lediglich negativen Fassung kann aber eine Verfassungswidrigkeit nicht hergeleitet werden [2]).

[1]) Siehe Seite 26 ff. dieser Arbeit.

[2]) Im Ergebnis übereinstimmend: Bilfinger a. a. O. S. 448; Bilfinger D. J. Z. a. a. O. Spalte 398.

Die abweichende Ansicht Kühnemanns[1]) erklärt sich daraus, daß er im Gegensatz zu der oben vertretenen Auffassung die Meinung vertritt, die RV verlange ein „klares unzweideutiges Vertrauensvotum".

Schließlich ist noch auf das im Schrifttum erhobene Bedenken einzugehen, § 54 Abs. II enthalte deshalb sachlichen Inhalt, weil seine Formel: „Der Reichstag entzieht dem Reichskanzler (der Reichsregierung, dem Reichsminister) das Vertrauen" sonst nicht verständlich wäre, wenn man das Vertrauen nicht unterstelle[2]). Hierzu ist zu sagen, daß § 54 Abs. II entsprechend seines Charakters als technische Durchführungsbestimmung eine selbständige Auslegung des Art. 54 RV nicht enthalten kann, sondern nur die praktische Anwendung der richtig ausgelegten Verfassung darstellt[3]). Diese Feststellung geht ohne Zweifel aus dem Sinn und Zweck der Geschäftsordnungsvorschriften hervor, wobei auf die Darlegungen eingangs der Arbeit verwiesen wird. Versucht man aber, den Geschäftsordnungsvorschriften verfassungsrechtlichen Sinn beizumessen oder ihnen sachlichen Inhalt unterzuschieben, so dürfte es dem RT wohl nicht möglich sein, eine wirklich geeignete Geschäftsordnung zu schaffen. Es müßte dann immer, wenn die Geschäftsordnungsvorschrift z. B. für sich allein nicht ohne weiteres verständlich ist, oder sich an den Wortlaut der Verfassung hält, Gefahr laufen, daß die betreffende Vorschrift der Verfassung widerspräche.

Der § 54 Abs. II kann aber auch keine „authentische" Interpretation der Verfassung darstellen, wie z. B. Kühnemann[4]) annimmt, weil der Charakter der einfachen GeschO eine solche Auslegung ausdrücklich ausschließt[5]). Darüber hinaus ist allgemein anerkannt, daß eine authentische Interpretation der RV nur möglich ist auf dem Wege über Artikel 76 und ausnahmsweise durch höchstrichterliche Entscheidung auf Grund des Art. 13 RV.

Zusammenfassend wird festgestellt:

Sowohl formell als auch inhaltlich entspricht § 54 Abs. II der (einfachen) GeschO für den RT vom 31. März 1931 der RV.

---

[1]) a. a. O. S. 94.

[2]) Kühnemann a. a. O. S. 92.

[3]) Bilfinger a. a. O. S. 448; Bilfinger D. J. Z. a. a. O. Spalte 398; Külz a. a. O. S. 38/39.

[4]) a. a. O. S. 93.

[5]) Walz a. a. O. S. 333; Entscheidung des St. G. Hofs v. 17. 11. 1928 in Lammers-Simons I, S. 172.

Lebenslauf.

Am 8. September 1900 wurde ich in Himbach, Kreis Büdingen (Oberhessen), geboren. Ich bin evangelisch. Die hessische Staatsangehörigkeit besitze ich durch Geburt, die preußische durch Aufnahme.

Bis 1916 besuchte ich die Volks-, Fortbildungs- und landwirtschaftliche Schule zu Himbach. Infolge des Kriegsausbruchs trat ich am 22. Mai 1916 als Freiwilliger in den Heeresdienst und hätte erst im Jahre 1919 nach Beendigung der Revolutionsunruhen zur Entlassung kommen können. Ich entschloß mich daher und aus Neigung für den Soldatenberuf, Soldat zu bleiben mit dem Ziele, Offizier zu werden. Im Jahre 1921 legte ich die wissenschaftliche Vorprüfung für Offizier-Anwärter bei der 5. Division in Stuttgart ab, und erlangte nach Vorbereitung durch Selbst- und Privatunterricht im Jahre 1924 die Obersekundareife an der Oberrealschule zu Marburg. Nach gleicher Vorbereitung, und nach dem ich inzwischen zu den verschiedenen militärischen Dienstgraden befördert worden war, sowie mehrere militärische Prüfungen abgelegt hatte, unterzog ich mich im April 1929 der Reifeprüfung an der Oberrealschule zu Gießen. Meine damals im Druck erscheinende militärwissenschaftliche Arbeit: „Der Dienstunterricht im Reichsheer" sowie sonstige Umstände veranlaßten meine Vorgesetzten und mich, daß ich mich dem rechts- und staatswissenschaftlichen Studium widmete, um höherer Heeresbeamter zu werden.

Im Sommersemester 1929 und im Wintersemester 1929/30 studierte ich an der Universität in Marburg; im Sommersemester 1930 an der Universität in Heidelberg und im Wintersemester 1930/31, Sommersemester 1931 und Wintersemester 1931/32 an der Universität Marburg.

Am 2. Juli 1932 legte ich das erste juristische Staatsexamen beim Oberlandesgericht in Kassel ab und am 4. August 1932 die mündliche Doktorprüfung bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität in Marburg.

Meine akademischen Lehrer waren in Marburg die Herren Professoren:
Engelmann, Genzmer, Jung, Leonhard, Manigk, Merk, Mezger, Röpke, Schulz-Schaeffer, Stölzel, Troeltsch, Walz, und Wiskemann;
in Heidelberg:
Anschütz, Endemann, Engelhardt, Geiler, Groh, Gruhle, Gutzwiller, Jellinek und Ludewig.
Ihnen allen bin ich zu großem Danke verpflichtet.